



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.

№ 7



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

Фоков Анатолий Павлович,
доктор юридических наук, профессор

Хабибулин Алик Галимзянович,
заслуженный юрист РБ,
доктор юридических наук, профессор

Главный редактор:

Кочешев Сергей Петрович,
заслуженный юрист РФ,
кандидат юридических наук

Заместитель главного редактора:

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

Ответственный редактор:

Климова К.М.

Главный редактор

Издательской группы «Юрист»:
Гриб В.В., заслуженный юрист РФ,
чл.-корр. РАО, 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:

«Почта России. Электронный каталог» — П1683.

«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 01.06.2020.

Выход в свет 15.07.2020.

ISSN 2070-2108.

Цена свободная.

СОДЕРЖАНИЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

Кириченко Ю.Н., Войнов П.Н., Апальков А.В.

Совершенствование механизма применения физической силы,
специальных средств и огнестрельного оружия
военнослужащими Росгвардии 3

Туганов Ю.Н., Аулов В.К. Материальная ответственность
военнослужащих: что нового? 7

Консультация эксперта Васильева Александра 12

ВОЕННАЯ ЮСТИЦИЯ

Гладышева К.А. Стадии производства по делам
об административных правонарушениях 14

Консультация эксперта Якунина Дмитрия 18

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Кудинов В.В., Хлюстова О.Н. Некоторые особенности
правового регулирования противодействия незаконной
миграции Таможенно-пограничной службой США 20

ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

Каложный Ю.Н. Формирование и развитие государственной
системы обеспечения безопасности дорожного движения
в период с 1917 г. до образования службы ГАИ 24

Степанов М.М. Строительство военной контрразведки
белой армии в годы Гражданской войны в России
(1918–1920 годы) 29

Журнал включен в базу данных

Российского индекса научного цитирования

(РИНЦ)

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией

при Министерстве науки и высшего образования

Российской Федерации для публикаций основных результатов

диссертаций на соискание ученых степеней

кандидата и доктора наук (12.00.01; 12.00.02; 12.00.04; 12.00.08;

12.00.10; 12.00.11; 12.00.14 – юридические науки)



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. 7



Founder: Jurist Publishing Group

Editorial Board:

Dugenets Alexander Sergeevich,
Honored Lawyer of the RF, LL.D., Professor

Ivaneev Sergey Vasil'evich,
PhD (Law)

Kovalev Oleg Gennad'evich,
LL.D., Professor

Kolokolov Nikita Aleksandrovich,
LL.D., Professor

Makarov Andrey Vladimirovich,
LL.D., Professor

Truntsevskij Yuriy Vladimirovich,
LL.D., Professor

Fokov Anatolij Pavlovich,
LL.D., Professor

Khabibulin Alik Galimzyanovich,
Honored Lawyer of the RB, LL.D., Professor

Editor in Chief:
Kocheshev Sergey Petrovich,
Honored Lawyer of the RF, PhD (Law)

Deputy Editor in Chief:
Tuganov Yuriy Nikolaevich,
Honored Lawyer of the RF, LL.D., Professor

Responsible editor:
Klimova K.M.

Editor in Chief of Jurist Publishing Group:
Grib V.V., *Honored Lawyer of the RF, Corresponding Member of the RAE, LL.D., 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.,
PhD (Law)

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:
Russian Post. Digital Catalogue — П1683;
Unified Catalogue. Russian Press — 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 01.06.2020.
Edition was published 15.07.2020.

ISSN 2070-2108.
Free market price.

CONTENTS

RELEVANT ISSUES OF MILITARY SERVICE

Kirichenko Yu.N., Voynov P.N., Apalkov A.V.
The Improvement of the Mechanism of the Application of Physical Force, Impact Munition and Firearms by Military Personnel of the Federal Service of National Guard Troops of the Russian Federation3

Tuganov Yu.N., Aulov V.K. The Financial Liability of Military Personnel: What's New?7

Aleksandr Vasilyev's Expert Advice 12

MILITARY JUSTICE

Gladysheva K.A. Stages of Proceedings in Administrative Offense Cases 14

Dmitriy Yakunin's Expert Advice 18

INTERNATIONAL EXPERIENCE

Kudinov V.V., Khlyustova O.N. Some Peculiarities of the Legal Regulation of Illegal Migration Combating by the U.S. Customs and Border Protection 20

HISTORICAL JOURNEY

Kalyuzhny Yu.N. The Establishment and Development of the State System of Ensuring Road Safety from 1917 to the Incorporation of the State Road Safety Inspectorate 24

Stepanov M.M. The Establishment of the Military Counterintelligence of the White Army in the Years of the Civil War in Russia (1918–1920) 29

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

Recommended by the Higher Attestation Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation for publications of basic results of PhD and Doctor theses (12.00.01; 12.00.02; 12.00.04; 12.00.08; 12.00.10; 12.00.11; 12.00.14 – law sciences)



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ПРИМЕНЕНИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ СИЛЫ, СПЕЦИАЛЬНЫХ СРЕДСТВ И ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИМИ РОСГВАРДИИ

Кириченко Юлия Николаевна,
старший преподаватель кафедры тактико-специальной подготовки
Белгородского юридического института
Министерства внутренних дел Российской Федерации имени И.Д. Путилина,
кандидат юридических наук, доцент
julija.kirichenko@rambler.ru

Войнов Павел Николаевич,
заместитель начальника кафедры тактико-специальной подготовки
Белгородского юридического института
Министерства внутренних дел Российской Федерации имени И.Д. Путилина,
кандидат социологических наук, доцент
vojnovp283@gmail.com

Апальков Александр Владимирович,
преподаватель кафедры физической подготовки
Белгородского юридического института
Министерства внутренних дел Российской Федерации имени И.Д. Путилина
fizpodj@rambler.ru

Статья посвящена правовому совершенствованию механизма применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия военнослужащими (сотрудниками) войск национальной гвардии. Положения, содержащиеся в ней, позволят провести упорядочение типичных обстоятельств правонарушения и сопутствующих условий экстремальных ситуаций с применением силовых действий. Разработанная модель поможет детально сформировать перечень специализированных навыков, тактико-технических действий по применению физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, обеспечивающих точное выполнение оперативно-служебных задач, безопасность военнослужащих и других граждан. Данная работа является одним из средств организации деятельности военнослужащего (сотрудника) Росгвардии в условиях осуществления силовых действий.

Ключевые слова: неповиновение, сопротивление, противодействие, противоправные действия, экстремальные ситуации, оперативно-служебная деятельность.

The Improvement of the Mechanism of the Application of Physical Force, Impact Munition and Firearms by Military Personnel of the Federal Service of National Guard Troops of the Russian Federation

Kirichenko Yulia N.
Senior Lecturer of the Department of Tactical and Special Training
of the Putilin Belgorod Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia
PhD (Law), Associate Professor

Voynov Pavel N.
Deputy Head of the Department of Tactical and Special Training
of the Putilin Belgorod Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia
PhD (Sociology), Associate Professor

Apalkov Aleksandr V.
Lecturer of the Department of Physical Training of the Putilin Belgorod Law Institute
of the Ministry of the Interior of Russia

The article is devoted to the legal improvement of the mechanism for the use of physical force, special means and firearms by members of the National Guard. The provisions contained therein will streamline the typical circumstances of the offence and the accompanying conditions of extreme situations involving the use of force.



The developed model will help to develop a detailed list of specialized skills, tactical and technical actions on the use of physical force, special means and firearms, ensuring accurate performance of operational tasks, safety of military personnel and other citizens. This work is one of the means of organizing the activities of the soldier Rosgvardia in the conditions of carrying out force actions.

Keywords: disobedience, resistance, opposition, illegal actions, extreme situations, operational and service activities.

Формирование системы моделирования ситуаций, определяющих правомерность применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия военнослужащими Росгвардии, позволяет осуществить упорядочение типичных обстоятельств правонарушения и сопутствующих условий экстремальных ситуаций, связанных с мерами силового воздействия. Разработка подобной системы также может повлиять на детализацию тактико-технических приемов по применению силовых действий, направленных на качественное выполнение оперативно-служебных задач и обеспечение безопасности военнослужащих и гражданского населения.

Экстремальные ситуации характеризуются фактором стресса, возникающим в результате неопределенности информации, что ведет к некоторым негативным обстоятельствам. Возникает затруднение процесса прогнозирования и контроля событий в связи с необходимостью человека проявлять определенную реакцию, представляющую собой ответное действие на сложившуюся ситуацию¹. В действительности подобные ситуации определяют наличие противоречия между правомерностью и безопасностью тактико-технических действий сотрудников, потому что, как правило, они применяются при наступившей реальной опасности. Военнослужащий действует по ситуации, но не может предвидеть ее. Ему необходимо время для того, чтобы включить оперативное мышление и выбрать соответствующее решение. Отсутствие времени, как показывает практика, вызывает высокое эмоциональное и психическое напряжение. В связи с тем, что первоначально происходит формирование специальных умственных действий, направленных на всестороннюю оценку ситуации, возникает сдерживание тактико-технических навыков, отработанных для типовых ситуаций оперативно-служебной деятельности. Система стереотипов, обнаруживающая знакомые признаки с помощью сравнения, часто оказывается неэффективна, так как данный случай требует опознания и экстренного принятия решения.

Основным путем, позволяющим преодолеть экстремальность вышеупомянутых ситуаций, является упорядочение оперативно-служебной деятельности военнослужащих Росгвардии в этих условиях. Внести

определенность в порядок применения мер силового воздействия на правонарушителя и обозначить их причинно-следственные связи необходимо для значительного снижения отрицательного воздействия экстремальной ситуации². В результате данных процессов будут происходить систематизация и оптимизация механизма правовой, психологической, тактико-специальной, физической и огневой подготовки, что способствует повышению специальной подготовленности. Моделирование экстремальных ситуаций с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в процессе подготовки военнослужащих Росгвардии характеризуется определенными сложностями, которые обуславливаются многочисленными факторами поведенческих актов сотрудников. В этой связи, говоря о крайней мере принуждения, некоторые авторы указывают, что огнестрельное оружие всегда должно применяться в соответствии с законом, с соблюдением соответствующей процедуры, однако ситуации, связанные с конкретными основаниями его применения и поведением правонарушителя, совершенно разнообразны, что вызывает необходимость познавать закономерности, характеризующие сами процессы применения данных мер воздействия. С целью совершенствования механизма принятия решений по применению сотрудниками Росгвардии силового воздействия и их упорядочения необходимо разработать и обосновать с правовой точки зрения типы преступных проявлений с учетом опасности оказываемого сопротивления, а также соответствующие ему меры пресечения. Уровень противодействия законным требованиям сотрудников Росгвардии характеризуется динамичностью, в результате чего для обеспечения пропорциональных ответных действий военнослужащие должны непрерывно давать оценку поведенческим реакциям правонарушителей. Законом не установлено конкретных и определенных перечней таких противоправных действий правонарушителей, которые позволили бы применить те или иные меры воздействия как адекватную ответную поведенческую реакцию военнослужащего.

К примеру, закрепляя нормы применения огнестрельного оружия, законодательство ограничивает лишь исчерпывающий перечень ситуаций, которые

¹ Егоров Д.Е., Войнов П.Н., Грачев А.С. Тактика действий сотрудников ОВД в типовых ситуациях несения службы // Научный журнал «Дискурс». 2017. № 3 (5). С. 26–32; Кириченко Ю.Н., Войнов П.Н., Пойдунов А.А. Проблема доступности высшего образования в контексте борьбы с дискриминацией в сфере предоставления к обработке в государственные органы персональных данных учащихся выпускных классов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 20–23.

² Клименко Б.А., Колесник К.С., Воротник А.Н., Войнов П.Н. Анализ эффективности организации физической подготовки у сотрудников территориальных органов МВД России на районном уровне и пути ее совершенствования // Проблемы правоохранительной деятельности: международный научно-теоретический журнал. 2016. № 4. С. 76–82.



вместе с правовыми нормами, содержащими исключение общественной опасности и противоправности деяний, являются непосредственными правовыми основаниями применения огнестрельного оружия. Обстановка характеризуется сложной группой стимулов, которые способствуют формированию у сотрудников алгоритма тактических действий, связанных с применением меры принуждения. Отечественные авторы называют этот момент усмотрением сотрудника. Они отмечают, что возникновение усмотрения происходит в первую очередь в вопросах применения огнестрельного оружия, специальных средств, физической силы и иных подручных средств при условии наличия на это законных оснований. Усмотрение военнослужащего Росгвардии, направленное на действия с применением огнестрельного оружия, имеет ярко выраженный императивный уклон. Имеется в виду так называемое объективированное усмотрение, так как применение огнестрельного оружия может стать причиной непредсказуемых фактических последствий. На самом деле, говоря о поведении сотрудников в ситуациях, требующих оперативного принятия тактических решений, следует обратить внимание на особенности их внутренних психических процессов. К ним можно отнести своеобразный выбор применения или неприменения мер силового воздействия, а также степень применения принуждения исходя из характера неповиновения законным требованиям сотрудника Росгвардии. Основными, определяющими степень противодействия законному требованию, являются юридические категории, связанные с неповиновением законному распоряжению военнослужащего (сотрудника) войск национальной гвардии, сопротивлением представителям власти, применением насилия в отношении представителей власти, причинением вреда здоровью. Неповиновение законному распоряжению военнослужащего (сотрудника) войск национальной гвардии регулируется ч. 1 ст. 19.3 Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении³. В комментариях к этой статье неповиновение виновных лиц законным распоряжениям или требованиям отождествляется с полным или частичным игнорированием этих требований и распоряжений, совершением противодействий, продолжением бездействий либо физическим, психологическим или организационным воспрепятствованием выполнению оперативно-служебных задач военнослужащим (сотрудником) Росгвардии. Сопротивление представителям власти или иным лицам, исполняющим обязанности, связанные с охраной общественного порядка, осуществляющим пресечение нарушения общественного порядка, квалифицируется в ч. 2 ст. 213 Уголов-

ного кодекса Российской Федерации «Хулиганство»⁴ (далее — УК РФ). В этой связи сопротивление характеризуется умышленными действиями лиц по противодействию законным действиям представителей власти, а также действиям иных граждан, направленным на пресечение нарушений общественного порядка. Например, к таким действиям можно отнести задержание лица, которое совершает правонарушение, его обезоруживание, удержание или воспрепятствование иными способами осуществлению противоправных действий. Необходимо понимать разницу между терминами «неповиновение» и «сопротивление». Под сопротивлением понимается осуществление активных действий, направленных против лица, занимающегося пресечением этих действий, а неповиновением называются действия пассивного характера, которые выражаются в невыполнении требований представителя власти.

Сопоставляя два термина — «насилие» и «сопротивление», необходимо понимать, что сопротивление характеризуется умышленными действиями виновных лиц, проявляющимися в противодействии и преодолении правомерных действий военнослужащих Росгвардии. Эти деяния могут не содержать применения насилия, а сопровождаться лишь отталкиванием сотрудников, срывом с них амуниции и другими действиями, не причиняющими вреда здоровью. Под насилием понимается совершение умышленных действий, напрямую связанных с нанесением вреда здоровью сотрудникам разной степени тяжести. Насилие может применяться без сопротивления, хотя часто ему сопутствует. Так, Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2007 г. № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений»⁵ отмечается, что проявления хулиганских действий, связанных с сопротивлением представителям власти, с применением насилия неопасного и опасного для жизни и здоровья, квалифицируются совокупностью деяний, предусмотренных ст. 213 и 318 УК РФ. Насилие может применяться и без сопротивления военнослужащему (сотруднику) Росгвардии в результате внезапного нападения по мотиву мести, стремления завладеть табельным оружием и т.п. В этих случаях сотрудники не предъявляют правонарушителям какого-либо законного требования, не совершают применительно к ним законного действия, которое могло бы привести к оказанию противодействия со стороны виновных лиц. Если в качестве объекта выступает жизнь

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 07.04.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2007 г. № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений» // Российская газета. 2007. 21 ноября.



военнослужащего, то применение насилия, принимая во внимание уголовное законодательство, приобретает признаки иного уголовно наказуемого деяния («Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительных органов», ст. 317 УК РФ). Учитывая вышеизложенное, под сопротивлением, сопряженным с насилием, можно понимать определенную степень противодействия. Насилие, примененное к представителю власти, рассматривают ч. 1 и 2 ст. 318 УК РФ. Насилие, неопасное для жизни или здоровья, связано с побоями или совершением иных действий насильственного характера, которые причиняют потерпевшему физическую боль либо ограничивают его свободу (сковывание рук наручниками, связывание, ограничение свободы перемещения и др.). Насилие, опасное для жизни и здоровья, предполагает применение такого насилия, которое может причинить тяжкий и средней тяжести вред здоровью, а также легкий вред здоровью, вызвавший временное расстройство здоровья с незначительной стойкой утратой общей трудоспособности. Вред, причиненный здоровью человека, предполагает воздействие на его организм физических, психических, химических и биологических факторов окружающей среды, нарушающих анатомическую целостность и физиологическую функцию тканей и органов. В этой связи медицинские показатели, определяющие степень тяжести вреда, причиненного человеческому здоровью, утвержденные Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации, и соответствующие квалифицирующие признаки являются определяющими критериями.

В отношении всех граждан целесообразно осуществлять соответствующим образом ориентированное правовое воспитание. В этих целях возможна организация работы по повышению квалификации государственных и муниципальных служащих через курсы противодействия экстремистской идеологии⁶.

Вывод: учитывая интенсивность противодействий, можно определить несколько форм поведения правонарушителя. Первой формой такого поведения является подчинение. Проявляется в признании лицом законности действий военнослужащих (сотрудников)

Ростгвардии с полным отсутствием агрессии и выполнении всех предъявляемых требований. Вторая форма — неповиновение. Выражается в невыполнении требований сотрудников, отказе подчиняться им, создании препятствий для военнослужащих Ростгвардии в осуществлении контроля над правонарушителями, в проявлении при этом минимального физического сопротивления (правонарушитель находится в неподвижном состоянии, не выполняет законных требований сотрудников, хватается за находящиеся рядом недвижимые предметы). Следует помнить, что лицо, оказывающее неповиновение, может осуществлять попытки скрыться. Третья форма поведения правонарушителя выражается в сопротивлении с посягательством на жизнь и здоровье граждан. Посягательство может быть сопряжено с насилием, опасным либо неопасным для жизни и здоровья. Неопасное насилие предполагает наличие стремления в причинении вреда военнослужащему (сотруднику) Ростгвардии с целью уклониться от задержания. Агрессивные действия могут проявиться принятием боевой стойки для единоборства, нанесением ударов руками и ногами, нападением с использованием подручных средств, а также иными действиями, представляющими реальную угрозу здоровью военнослужащего (сотрудника) Ростгвардии. Насилие, опасное для жизни и здоровья, заключается в осуществлении действий, которые, вероятнее всего, повлекут тяжелые последствия для здоровья и жизни сотрудников или граждан. Эти действия сопровождаются применением огнестрельного и холодного оружия, а также физической силы.

Из рассмотренного выше следует, что можно упорядочить механизм применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в зависимости от действий правонарушителя. В то же время основой данного механизма будут являться Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»⁷ и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие вопросы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

⁶ Мигущенко О.Н. Противодействие религиозному экстремизму: постановка проблемы, зарубежный опыт // Юридический мир. 2015. № 11. С. 54–59.

⁷ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Егоров Д.Е. Тактика действий сотрудников ОВД в типовых ситуациях несения службы / Д.Е. Егоров, П.Н. Войнов, А.С. Грачев // Научный журнал «Дискурс». 2017. № 3 (5). С. 26–32.
2. Кириченко Ю.Н. Проблема доступности высшего образования в контексте борьбы с дискриминацией в сфере предоставления к обработке в государственные органы персональных данных учащихся выпускных классов / Ю.Н. Кириченко, П.Н. Войнов, А.А. Пойдунов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 20–23.
3. Клименко Б.А. Анализ эффективности организации физической подготовки у сотрудников территориальных органов МВД России на районном уровне и пути ее совершенствования / Б.А. Клименко, К.С. Колесник, А.Н. Воротник, П.Н. Войнов // Проблемы правоохранительной деятельности : международный научно-теоретический журнал. 2016. № 4. С. 76–82.
4. Мигущенко О.Н. Противодействие религиозному экстремизму: постановка проблемы, зарубежный опыт / О.Н. Мигущенко // Юридический мир. 2015. № 11. С. 54–59.



МАТЕРИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ: ЧТО НОВОГО?

Туганов Юрий Николаевич,
главный научный сотрудник Российского государственного университета правосудия,
профессор Российской таможенной академии,
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
академик Российской академии естественных наук (РАЕН)
yurij-tuganov@yandex.ru

Аулов Владимир Константинович,
кандидат юридических наук, доцент,
судья в почетной отставке
vladimiraulov@list.ru

Федеральным законом «О внесении изменений в статью 57 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих»» внесены существенные изменения в материальную ответственность военнослужащих. Отмечается, что это позволит исключить предпосылки для совершения командиром коррупционных правонарушений и тем самым будет способствовать объективному и полному возмещению причиненного ущерба. В статье анализируются и даются комментарии отдельных положений данного Закона.

Ключевые слова: вооруженные силы, военная служба, военнослужащие, материальная ответственность военнослужащих.

The Financial Liability of Military Personnel: What's New?

Tuganov Yuriy N.
Chief Research Scientist of the Russian State University of Justice
Professor of the Russian Customs Academy
Honored Lawyer of the Russian Federation
LL.D., Professor, Member of the Russian Academy of Natural Sciences (RANS)

Aulov Vladimir K.
PhD (Law), Associate Professor, Honorably Discharged Judge

The Federal law «on amendments to article 57 of the Federal law «on military duty and military service» and the Federal law «on material liability of military personnel» have made significant changes to the material liability of military personnel. It is noted that this will eliminate the prerequisites for the commander to commit corruption offenses and thus will contribute to the objective and full compensation for the damage caused. The article analyzes and comments on certain provisions of this Law.

Keywords: armed forces, military service, military personnel, financial responsibility of military personnel.

В апреле 2020 г. принят Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 81-ФЗ «О внесении изменений в статью 57 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих»»¹ (далее — Федеральный закон № 81-ФЗ). Данным законом внесены существенные изменения в действующий Федеральный закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О ма-

териальной ответственности военнослужащих»² (далее — Федеральный закон № 161-ФЗ)³.

Вопросы материальной ответственности военнослужащих исследовали в своих работах многие ученые-правоведы⁴.

¹ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 81-ФЗ «О внесении изменений в статью 57 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О материальной ответственности военнослужащих» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Закон вступил в силу. См.: Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

⁴ См.: Аулов В.К., Туганов Ю.Н. О некоторых комментариях к постановлению Конституционного суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности абзаца



Как следует из Пояснительной записки к проекту Федерального закона № 81-ФЗ, он:

разработан в целях приведения отдельных положений Федерального закона № 161-ФЗ в соответствие с законодательством Российской Федерации с учетом сложившейся судебной практики привлечения военнослужащих к материальной ответственности;

направлен на совершенствование работы по защите имущественных интересов государства, а также прав военнослужащих (граждан, призванных на военные сборы, граждан, проходящих службу в мобилизационном людском резерве (далее — военнослужащие), граждан, уволенных с военной службы) при возмещении ущерба, причиненного ими имуществу воинской части при исполнении обязанностей военной службы.

В статье 1 Федерального закона № 81-ФЗ предлагается распространить его действие на граждан, пребывающих в мобилизационном людском резерве. С этой целью законодатель дополнил ст. 57.7 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»⁵ п. 4, включившим «граждан, пребывающих в резерве, в период прохождения военных сборов, в категорию субъектов, которые несут материальную ответственность в соответствии с Федеральным законом от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих».

В чем же заключаются изменения и как они повлияют на привлечение военнослужащих к материальной ответственности?

В статье 2 Федерального закона № 81-ФЗ предлагается уточнить используемые термины, определения и понятия («имущество», «ущерб», «имущество, переданное под отчет»).

Статья 1 измененного Федерального закона № 161-ФЗ, фиксируя предмет регулирования, определяет, что настоящий Федеральный закон устанавливает условия и размеры материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный ими при исполнении обязанностей военной службы имуществу

воинской части, а также регулирует порядок возмещения причиненного ущерба.

Исключена привязка «имущества к его нахождению в федеральной собственности и закреплению за воинской частью».

При этом правовое понятие военнослужащих, на которых распространяется действие Федерального закона № 161-ФЗ, перенесено в ст. 2 и значительно конкретизировано.

Так, под «военнослужащими понимаются военнослужащие, проходящие военную службу по призыву или контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации и в войсках национальной гвардии Российской Федерации, спасательных воинских формированиях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны, органах военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы и создаваемых на военное время специальных формированиях, а также граждане, призванные на военные сборы, в том числе граждане, пребывающие в мобилизационном людском резерве».

Уточнено понятие «воинские части», под которыми понимаются органы военного управления, объединения, соединения, воинские части, воинские формирования, воинские подразделения, специальные формирования, органы военной прокуратуры, военные следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, иные органы и организации, в которых военнослужащие проходят (проходили) военную службу, военные сборы.

Понятие «имущество воинской части» (далее также — имущество) уточнено применительно к Гражданскому кодексу Российской Федерации⁶. Согласно закону, к имуществу относятся «недвижимое и движимое имущество, в том числе оружие, военная и специальная техника, специальные средства, денежные средства (деньги), денежные документы, ценные бумаги, бланки документов строгой отчетности, другие материальные средства, являющиеся собственностью Российской Федерации и закрепленные за воинской частью».

Категория командиров (начальников) дополнена руководителями и их заместителями.

Произведена замена понятия «реальный ущерб» на «прямой действительный ущерб», под которым пони-

третьего статьи 5 и пункта 5 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с жалобой гражданина Д.В. Батарагина» от 8 ноября 2016 г. № 22-П // Право в Вооруженных силах. 2017. № 2 (235). С. 79–82 ; Курочкина В.В. Проблемы правового регулирования материальной ответственности сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 214 с. ; Лиховидов К.С. Материальная ответственность военнослужащих : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. 235 с. ; Митяшин И.К. Материальная ответственность военнослужащих по советскому праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1956. 16 с. ; Рудичева Н.И. Некоторые аспекты материальной ответственности военнослужащих // Военное право. 2018. № 3 (49). С. 92–95.

⁵ Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (ред. от 01.04.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.04.2020) «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475 ; 2012. № 53. Ст. 7613.

⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019, с изм. от 12.05.2020) // СПС «КонсультантПлюс».



мается «утрата или уменьшение наличного имущества, ухудшение состояния указанного имущества, расходы, которые воинская часть произвела или должна произвести для восстановления, приобретения имущества, затраты на лечение в медицинских организациях военнослужащих, пострадавших от умышленных действий других военнослужащих, произведенные воинской частью, излишние денежные выплаты, включая возмещение ущерба, причиненного военнослужащими третьим лицам, а также уплаченные воинской частью неустойки (штрафы, пени) и компенсации в связи с неправомерными действиями (бездействием) военнослужащих».

Комментарий

Понятие «прямой действительный ущерб» введено применительно к ст. 238 Трудового кодекса Российской Федерации⁷ (далее — ТК РФ), согласно которой «работник обязан возместить работодателю причиненный ему **прямой действительный ущерб**. Неполученные доходы (упущенная выгода) взысканию с работника не подлежат».

Пунктом 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 ноября 2006 г. № 52⁸ «при определении суммы, подлежащей взысканию, судам следует учитывать, что в силу статьи 238 ТК РФ работник обязан возместить лишь **прямой действительный ущерб**, причиненный работодателю, под которым понимается реальное уменьшение наличного имущества работодателя или ухудшение состояния указанного имущества (в том числе находящегося у работодателя имущества третьих лиц, если он несет ответственность за сохранность этого имущества), а также необходимость для работодателя произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение или восстановление имущества либо на возмещение ущерба, причиненного работником третьим лицам».

Пункт 3 ст. 3 Федерального закона № 161-ФЗ изложен в новой редакции, уточняющей возможность освобождения военнослужащего от материальной ответственности за ущерб, причиненный этим военнослужащим вследствие исполнения не любого, а **обязательного** для него приказа (распоряжения) командира (начальника).

Кроме того, уточнено понятие правомерных действий военнослужащего, при которых не допускается его привлечение к материальной ответственности за причиненный им ущерб.

К таковым Федеральный закон № 81-ФЗ относит иные правомерные действия (правомерное бездействие), в том числе совершенные в состоянии необхо-

димой обороны, при задержании лица, совершившего преступление или административное правонарушение, для доставления органам власти и (или) пресечения возможности совершения им новых преступления или административного правонарушения, в состоянии крайней необходимости, вследствие действий (бездействия), связанных с **обоснованным** (в предыдущем законе — оправданным) служебным риском, вследствие действий, осуществленных в отношении имущества воинской части в соответствии со специальными предписаниями нормативных правовых актов.

Дополнено понятие ущерба, причиненного вследствие действия непреодолимой силы, тезисом об учете «результата физического принуждения военнослужащего, если вследствие такого принуждения он не мог руководить своими действиями (бездействием)».

В силу п. 4 ст. 3 Федерального закона № 161-ФЗ военнослужащие могут быть привлечены к материальной ответственности в течение трех лет со дня обнаружения ущерба. С учетом сложившейся судебной практики в ст. 3 Федерального закона № 161-ФЗ устанавливается, что понимается под днем обнаружения ущерба, а также предусматривается приостановление течения срока привлечения военнослужащего к материальной ответственности на период производства предварительного расследования, судебного разбирательства.

Так, устанавливая срок привлечения военнослужащего к материальной ответственности в три года со дня обнаружения ущерба, Федеральный закон № 161-ФЗ уточняет, что днем обнаружения ущерба следует считать день, когда командир (начальник) узнал или должен был узнать о наличии материального ущерба, причиненного военнослужащим.

Кроме того, в данном пункте определяется время приостановления течения срока привлечения военнослужащего к материальной ответственности, его продолжение и прерывание.

Так, время **приостановления** течения срока привлечения военнослужащего к материальной ответственности устанавливается на период досудебного производства и (или) судебного разбирательства.

Течение срока привлечения военнослужащего к материальной ответственности **продолжается** на следующий день после дня вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, постановления о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) или вступления приговора (постановления) суда по уголовному делу в законную силу.

На период возмещения военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, ущерба с рассрочкой платежа, предусмотренного п. 6 ст. 8 Федерального закона № 161-ФЗ, течение срока привлечения военнослужащего к материальной ответственности **прерывается**. Течение срока привлечения военнослужащего к

⁷ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 ноября 2006 г. № 52 (ред. от 28.09.2010) «О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность работников за ущерб, причиненный работодателю» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 1.



материальной ответственности в указанном случае начинается заново со дня, следующего за днем просрочки выплаты очередного платежа, исходя из письменного обязательства военнослужащего о добровольном возмещении ущерба.

Законом установлено, что командиры (начальники), не принявшие необходимых мер по возмещению виновными лицами причиненного воинской части ущерба, привлекаются к материальной ответственности в соответствии с настоящим Федеральным законом в течение одного года со дня истечения срока, рассчитанного по правилам, предусмотренным абзацами 1–5 п. 4 ст. 3 Федерального закона № 81-ФЗ.

Пункт 1 ст. 4 Федерального закона № 81-ФЗ более предметно устанавливает размеры привлечения различных категорий военнослужащих к материальной ответственности.

Так, в данном пункте прописано, что «если иное не установлено настоящим Федеральным законом, за ущерб, причиненный по неосторожности при исполнении обязанностей военной службы, военнослужащие несут материальную ответственность в следующих размерах:

военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, — в размере причиненного ими ущерба, но не более двух окладов по воинской должности;

военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, — в размере причиненного ими ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной ежемесячной надбавки за выслугу лет;

граждане, призванные на военные сборы, — в размере причиненного ими ущерба, но не более одного оклада по воинской должности, предусмотренной штатом воинской части, по которой гражданин исполняет обязанности в период прохождения военных сборов (далее — оклад по воинской должности, предусмотренной штатом воинской части), и одного оклада по воинскому званию гражданина, призванного на военные сборы».

В соответствии с п. 3 ст. 4 Федерального закона № 161-ФЗ командиры (начальники), не принявшие необходимых мер к возмещению виновными лицами причиненного воинской части ущерба, несут ограниченную материальную ответственность.

В этой связи в ст. 3 Федерального закона № 81-ФЗ устанавливается, что командиры (начальники), не принявшие необходимых мер к возмещению виновными лицами причиненного воинской части ущерба, привлекаются к материальной ответственности в течение одного года со дня истечения срока, указанного в п. 4 ст. 3 Федерального закона № 161-ФЗ.

Отредактирован абзац 2 ст. 5 Федерального закона № 81-ФЗ, определяющий, что военнослужащие несут материальную ответственность в полном размере ущерба в случаях, когда ущерб причинен:

«**по неосторожности** военнослужащим, которому имущество было вверено на основании документа (документов), подтверждающего (подтверждающих) получение им этого имущества для обеспечения хранения, перевозки и (или) выдачи этого имущества либо производства финансовых расчетов».

В абзаце 6 ст. 5 перечислены виды опьянения, в каком может находиться военнослужащий при причинении материального ущерба: «военнослужащим, добровольно приведшим себя в состояние алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения».

Пункт 6 статьи 6 Федерального закона № 81-ФЗ уточняет, что «при привлечении военнослужащего к материальной ответственности размер оклада месячного денежного содержания военнослужащего и размер ежемесячной надбавки за выслугу лет (размер оклада по воинской должности военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, размер оклада по воинской должности, предусмотренной штатом воинской части, и оклада по воинскому званию гражданина, призванного на военные сборы) определяются на день издания приказа командира (начальника) воинской части или принятия судом решения о возмещении ущерба».

В абзаце 2 п. 1 ст. 7 увеличен срок продления проведения административного расследования с одного до **трех месяцев**.

В абзацах 1 и 3 п. 1 ст. 8 Федерального закона № 161-ФЗ также более предметно устанавливается размер возмещения ущерба различными категориями военнослужащих (по призыву, по контракту, гражданина, призванного на военные сборы и пребывающего в мобилизационном людском резерве), производимого по приказу командира (начальника) воинской части путем удержания денежных средств из денежного довольствия военнослужащего либо по решению суда по иску командира (начальника) воинской части.

Абзац 2 п. 2 ст. 8 в новой редакции устанавливает, что «в случае, если командиром (начальником) воинской части приказ о возмещении ущерба не издан в течение срока, указанного в абзаце первом настоящего пункта (приказ должен быть издан в двухнедельный срок со дня окончания административного расследования или принятия соответствующим командиром (начальником) решения), вопрос о привлечении военнослужащего к материальной ответственности решается судом по иску соответствующего командира (начальника) воинской части».

Кроме того, дополнительно предписано, что «о причинах, по которым приказ о возмещении ущерба не издан в установленный срок, командир (начальник) воинской части обязан в течение пяти рабочих дней после истечения срока, указанного в абзаце первом настоящего пункта, доложить вышестоящему в порядке подчиненности командиру (начальнику)».



Пунктом 6 статьи 8 Федерального закона № 161-ФЗ предусмотрена возможность военнослужащему в случае добровольного возмещения на основании письменного обязательства возместить ущерб с рассрочкой платежа. Обязательство представляется командиру (начальнику) воинской части до издания приказа о возмещении ущерба или до принятия к судебному производству искового заявления о возмещении ущерба.

В письменном обязательстве о добровольном возмещении ущерба военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, должны быть указаны конкретные периоды платежей, срок выплаты в полном объеме суммы причиненного ущерба и размеры платежей (денежных средств) в каждом периоде платежа. При этом периоды платежей не могут превышать 35 календарных дней, срок выплаты в полном объеме причитающейся с военнослужащего суммы причиненного ущерба не может превышать оставшийся срок военной службы указанного военнослужащего, а размер платежа (денежных средств) в каждом периоде платежа (за исключением последнего платежа) не может составлять менее 20 процентов оклада месячного денежного содержания указанного военнослужащего, других ежемесячных и иных дополнительных выплат.

В случае, если военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, представивший письменное обязательство о добровольном возмещении ущерба, отказывается возместить ущерб, в том числе при его увольнении с военной службы, непогашенная задолженность взыскивается в судебном порядке по иску командира (начальника) воинской части. При этом отказом также следует считать невыплату очередного платежа, установленного соответствующим обязательством.

Статья 9 Федерального закона № 161-ФЗ также изложена в новой редакции. Так, в пункте 1 ст. 9 установлено, что «в случае, если привлеченный к материальной ответственности военнослужащий, **уволенный с военной службы (убытший (отчисленный) с военных сборов, исключенный из мобилизационного людского резерва)**, не возместил ко дню увольнения с военной службы **(убытия (отчисления) с военных сборов, исключения из мобилизационного людского резерва)** причиненный ущерб, оставшаяся за ним задолженность взыскивается по правилам исполнительного производства, установленным законодательством Российской Федерации».

В пункте 2 данной статьи также конкретизированы как категории военнослужащих, так и размеры оклада месячного денежного содержания военнослужащего и размер ежемесячной надбавки за выслугу лет, учитываемые при взыскании с военнослужащего ущерба.

Пункт 3 данной статьи также изложен в новой редакции, предусматривающей возмещение (взыскание) военнослужащим (с военнослужащего), проходящим

(проходящего) военную службу по призыву или контракту, причиненного им материального ущерба в случае перевода к новому месту военной службы.

В статье 11 Федерального закона № 161-ФЗ устанавливается, что право уменьшения размера денежных средств, подлежащих взысканию с военнослужащего для возмещения причиненного им ущерба, предоставляется только суду, а также конкретизированы обстоятельства, позволяющие уменьшить размер указанных взысканий.

К таковым закон относит «...увольнение военнослужащего с военной службы (убытие (отчисление) с военных сборов, исключение из мобилизационного людского резерва) по состоянию здоровья, наличие у военнослужащего на иждивении инвалида, наличие у военнослужащего двух и более несовершеннолетних детей и (или) детей в возрасте до 23 лет, обучающихся в образовательных организациях по очной форме обучения, а также степень вины и материальное положение военнослужащего, в том числе если среднедушевой доход семьи военнослужащего ниже величины прожиточного минимума, установленной в субъекте Российской Федерации по месту жительства указанного военнослужащего».

Статья 12 Федерального закона № 161-ФЗ конкретизирует порядок производства денежных удержаний. Пункт 1 определяет, что «ежемесячные денежные удержания для возмещения причиненного ущерба производятся:

из денежного довольствия военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, — в размере 20 процентов оклада месячного денежного содержания военнослужащего, других ежемесячных и иных дополнительных выплат;

из денежного довольствия военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, — в размере 20 процентов оклада по воинской должности и других ежемесячных выплат;

из денежных выплат гражданину, призванному на военные сборы, — в размере 40 процентов оклада по воинской должности, предусмотренной штатом воинской части, и 40 процентов оклада по воинскому званию гражданина, призванного на военные сборы;

из денежных выплат гражданину, пребывающему в мобилизационном людском резерве, — в размере 50 процентов месячного оклада гражданина, пребывающего в мобилизационном людском резерве.

Пунктом 2 устанавливается, что «если из денежного довольствия военнослужащего (денежных выплат гражданину, призванному на военные сборы, денежных выплат гражданину, пребывающему в мобилизационном людском резерве) производятся другие денежные удержания, предусмотренные законодательством Российской Федерации, то общий размер всех денежных удержаний не может превышать 50 процентов оклада месячного денежного содержания военнослужащего, других ежемесячных и иных дополнительных выплат



(50 процентов оклада по воинской должности, предусмотренной штатом воинской части, и 50 процентов оклада по воинскому званию гражданина, призванного на военные сборы, 60 процентов месячного оклада гражданина, пребывающего в мобилизационном людском резерве). При этом очередность указанных удержаний определяется законодательством Российской Федерации.

Пунктом 3 не допускается денежное удержание для возмещения причиненного ущерба в случаях, предусмотренных ч. 31 ст. 2 Федерального закона от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат»⁹.

⁹ Федеральный закон от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ (ред. от 01.03.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.03.2020) «О де-

По всему тексту Федерального закона № 161-ФЗ осуществлена замена слов «месячных» надбавок за выслугу лет словами «ежемесячных», слов «дознания или следствия» словами «или предварительного расследования в порядке уголовного судопроизводства».

Таким образом, внесение вышеуказанных изменений в Федеральный закон № 161-ФЗ позволит исключить предпосылки для совершения командиром коррупционных правонарушений и тем самым будет способствовать объективному и полному возмещению причиненного ущерба.

нежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» // СЗ РФ. 2011. № 45. Ст. 6336.

Литература

1. Аулов В.К. О некоторых комментариях к постановлению Конституционного суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности абзаца третьего статьи 5 и пункта 5 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с жалобой гражданина Д.В. Батарагина» от 8 ноября 2016 г. № 22-П / В.К. Аулов, Ю.Н. Туганов // Право в Вооруженных силах. 2017. № 2 (235). С. 79–82.
2. Курочкина В.В. Проблемы правового регулирования материальной ответственности сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации : диссертация кандидата юридических наук / В.В. Курочкина. Москва, 2000. 214 с.
3. Лиховидов К.С. Материальная ответственность военнослужащих : диссертация кандидата юридических наук / К.С. Лиховидов. Москва, 1997. 235 с.
4. Митяшин И.К. Материальная ответственность военнослужащих по советскому праву : автореферат диссертации кандидата юридических наук / И.К. Митяшин. Москва, 1956. 16 с.
5. Рудичева Н.И. Некоторые аспекты материальной ответственности военнослужащих / Н.И. Рудичева // Военное право. 2018. № 3 (49). С. 92–95.

КОНСУЛЬТАЦИЯ ЭКСПЕРТА

**Васильев Александр,
эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»**

Военнослужащий войск национальной гвардии Российской Федерации, не обеспеченный жилым помещением в населенном пункте по месту военной службы, включен в список на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда с составом семьи три человека.

Вправе ли жилищная комиссия войсковой части внести изменения в жилищное дело военнослужащего, исключив из списка на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда членов его семьи на основании личного заявления военнослужащего, если причина для внесения таких изменений военнослужащим не указана, а также не представлены документы основания (например, свидетельство о расторжении брака)?

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 27 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках на-

циональной гвардии Российской Федерации» организации, важные государственные объекты, и (или) специальные грузы, и (или) сооружения на коммуникациях которых подлежат охране войсками национальной гвардии в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством Российской Федерации, обязаны обеспечивать военнослужащих войск национальной гвардии, проходящих военную службу по контракту в воинских частях, выполняющих задачи по охране важных государственных объектов, и (или) специальных грузов, и (или) сооружений на коммуникациях и не имеющих жилого помещения в населенном пункте по месту военной службы, а также проживающих совместно с ними членов их семей на период прохождения военной службы в этих воинских частях служебными жилыми помещениями или жилыми помещениями в общежитии, относящимися к жилым помещениям специализированного жилищного фонда и нахо-



дядимися в хозяйственном ведении или оперативном управлении данных организаций.

Согласно пункту 16.1 Порядка включения жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации, закрепленных на праве оперативного управления и хозяйственного ведения за федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, подведомственными Министерству финансов Российской Федерации, в специализированный жилищный фонд с отнесением к служебным жилым помещениям, а также исключения жилых помещений из специализированного жилищного фонда и порядок предоставления служебных жилых помещений в федеральных государственных учреждениях и федеральных государственных унитарных предприятиях, подведомственных Министерству финансов Российской Федерации, утвержденного приказом Минфина России от 19 декабря 2014 г. № 156н, для рассмотрения вопроса и подготовки предложений о предоставлении служебного жилого помещения военнослужащих подает в организацию заявление на имя руководителя организации, к которому прилагаются следующие документы:

1) ходатайство командира воинской части;

2) выписка из протокола заседания жилищной комиссии воинской части о включении военнослужащего и членов его семьи в список на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда.

В заявлении военнослужащий указывает в том числе сведения о составе семьи, информацию о количестве граждан, зарегистрированных в жилом помещении (при наличии регистрации по месту жительства), и степень их родства, а также сведения о типе и характере жилого помещения (при наличии регистрации по месту жительства).

На основании пункта 2 Порядка предоставления военнослужащим войск национальной гвардии Российской Федерации, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции, федеральным государственным гражданским служащим и работникам войск национальной гвардии Российской Федерации жилых помещений специализированного жилищного фонда, утвержденного приказом Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 20 мая 2019 г. № 161, специализированные жилые помещения предоставляются на основании решений центральной жилищной комиссии Росгвардии, центральных жилищных комиссий управлений оперативно-территориальных объединений войск национальной гвардии, жилищных комиссий территориальных органов Росгвардии и жилищных комиссий управлений соеди-

нений, воинских частей, военных образовательных организаций высшего образования и иных организаций войск национальной гвардии в порядке очередности, исходя из времени принятия военнослужащих (сотрудников, гражданских служащих, работников) и совместно проживающих с ними членов их семей на учет.

В соответствии с пунктом 3 Методических рекомендаций по реализации ст. 27 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», направленных письмом Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 10 апреля 2017 г. № 1/209З, признание военнослужащих воинской части нуждающимися в жилых помещениях специализированного жилищного фонда осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Росгвардии.

Необходимо отметить, что такой порядок до настоящего времени не принят.

Однако доработанным текстом проекта Приказа Федеральной службы войск национальной гвардии РФ «Об организации работы по обеспечению жилыми помещениями в войсках национальной гвардии Российской Федерации» предлагалось установить порядок организации учета военнослужащих (граждан) и членов их семей в качестве нуждающихся в жилых помещениях, а также организацию учета военнослужащих, сотрудников, лиц гражданского персонала и членов их семей в специализированных жилых помещениях.

Предлагалось закрепить, что военнослужащие, сотрудники, лица гражданского персонала и члены их семей снимаются с учета в качестве нуждающихся в специализированных жилых помещениях, в частности, при подаче ими рапорта о снятии с учета в качестве нуждающихся в специализированных жилых помещениях.

Таким образом, в отсутствие в настоящее время правовых норм, регулирующих порядок снятия военнослужащих и членов их семей с учета в качестве нуждающихся в специализированных жилых помещениях, полагаем, что жилищная комиссия войсковой части на основании личного заявления военнослужащего не имела права внести изменения в жилищное дело военнослужащего, исключив из списка на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда членов его семьи.

Обращаем внимание, что изложенная позиция является нашим экспертным мнением и может расходиться с мнением других специалистов.

К сожалению, какие-либо разъяснения компетентных органов или судебную практику нам найти не удалось.

СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ*

**Гладышева Ксения Андреевна,
старший уполномоченный отдела
административных расследований Красноярской таможни,
капитан таможенной службы,
преподаватель Сибирского государственного университета науки
и технологий имени академика М.Ф. Решетнева,
доцент кафедры таможенного дела
465081@mail.ru**

Предметом данного исследования является особенность стадий производства по делам об административных правонарушениях за нарушения таможенных правил. Целью исследования признается целесообразность проведения анализа и изучения аспектов стадий производства по делам об административных правонарушениях за несоблюдение таможенных правил. Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы — диалектический, метод сравнительного анализа, аналитико-прогностический метод, статистический метод, метод экспертной оценки. По результатам проведенного исследования подтверждено, что стадии производства по делам об административных правонарушениях являются основой всего производства по делам об административных правонарушениях, которые в свою очередь нуждаются в совершенствовании законодательства, а также стимулировании действий должностных лиц таможенных органов.

Ключевые слова: таможенные органы, административная ответственность, наказание, исполнение наказаний, постановления по делам об административных правонарушениях, участники внешнеэкономической деятельности, административные правонарушения.

Stages of Proceedings in Administrative Offense Cases

**Gladysheva Ksenia A.
Senior Investigator of the Administrative Investigation Department of the Krasnoyarsk Customs
Customs Captain, Lecturer of the Reshetnev Siberian State University
of Science and Technology
Associate Professor of the Department of Customs**

The authors present. The subject of this study is the peculiarity of the stages of administrative proceedings for violations of customs regulations. The purpose of the study is the appropriateness of analyzing and studying aspects of the stages of administrative offense cases for non-compliance with customs regulations. The methodological basis of the study is the general scientific method the dialectic method, the method of comparative analysis; analytical and prognostic method; statistical method, expert assessment method. According to the results of the study, it was confirmed that the stages of the administrative offense proceedings are the basis of the entire administrative offense proceedings, which in turn need to improve legislation, as well as stimulate the actions of customs officials.

Keywords: customs authorities, administrative responsibility, punishment, execution of sentences, decisions on cases of administrative offenses, participants in foreign economic activity, administrative offenses.

Производство по делам об административных правонарушениях за несоблюдение таможенных правил (далее — производство по делам об АП) признается одним из значимых видов юрисдикционной административной деятельности таможенных органов.

Составной частью юрисдикционного административного процесса является осуществление самого про-

изводства по делам об АП, которое в свою очередь представляет собой административную процессуальную регламентированную нормами деятельность органов государственной власти, направленную на разрешение дел об АП и использование принудительных административных мер¹.

¹ Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации. Челябинск : Книга, 2005. С. 17.

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

Главная цель производства по делам об АП заключается в полном, всестороннем, объективном и своевременном установлении обстоятельств конкретного дела, последующем его разрешении в соответствии с действующим законодательством и гарантированности исполнения вынесенного по итогу постановления.

Каждая конкретная стадия производства по делам об АП обладает комплексом специфических элементов, в том числе такими, которые подлежат применению исключительно к определенной стадии.

Каждая конкретная стадия — это самостоятельная часть всего производства в целом.

На каждую конкретную стадию производства по делам об административных правонарушениях за нарушения таможенных правил возложены свои цели, функции и задачи, которые непосредственно осуществляются через действия должностных лиц таможенного органа.

Анализируя стадии производства по делам об административных правонарушениях, О.В. Гречкина правомерно поддерживает позицию А.Ю. Якимова, что стадии производства наделены характерными чертами, а именно: 1) стадии производства — это самостоятельные части производства; 2) стадиям присущи свои специфические задачи; 3) стадии выражены как совокупность юридических действий².

Рассматривая стадии производства по делам об административных правонарушениях, следует отметить, что в настоящее время единое мнение применительно к стадиям производства, а именно к их количеству, отсутствует.

В.Д. Сорокин в основу производства по делу об АП возлагает пять стадий: 1) возбуждение производства по делу об АП; 2) рассмотрение дела об АП; 3) принятие постановления по делу об АП; 4) исполнение постановления по делу об АП; 5) факультативная стадия — обжалование и опротестование постановления по административному делу³.

Д.Н. Бахрах и И.В. Тимошенко выделяют четыре стадии производства: 1) административное расследование; 2) рассмотрение дела; 3) пересмотр постановления; 4) исполнение постановления⁴.

О.В. Гречкина более подробно конкретизирует структуру производства по делам об АП. В части факультативных стадий она выделяет две, поскольку административное расследование проводится не всегда,

а только в случаях, специально предусмотренных законодательством, а стадия пересмотра постановлений и решений по делам также может иметь место лишь в случае обжалования и/или опротестования постановлений и решений по делам. Таким образом, О.В. Гречкина выделяет следующую структуру производства по делам об АП: 1) возбуждение и административное расследование дела; 2) рассмотрение дела и вынесение решения по делу; 3) пересмотр постановлений и решений по делу; 4) исполнение решений⁵.

Вместе с тем изложенные выше структуры требуют некоторых дополнений.

Возбуждение дела об АП представляет собой сбор и получение информации, указывающей на наличие события административного правонарушения и установление факта нарушения административно-правовой нормы, а также включает процессуальную деятельность по оформлению и регистрации совершенного правонарушения и определение подведомственности.

Административное расследование дела об АП включает в себя собирание и фиксирование доказательств, установление фактов, влияющих на приостановление или прекращение производства по делу, в частности, установление факта дееспособности данного лица, решение вопроса о том, не пропущен ли установленный законом срок давности для возбуждения некоторых видов дел.

В силу того, что вышеизложенные элементы — каждый в силу своего функционального назначения — созданы для реализации определенных целей, функций, задач, они не могут быть совмещены воедино, так как направлены на достижение разных целей.

Возбуждение дела об АП предполагает сбор и получение информации, указывающей на наличие события АП, а также установление факта нарушения административно-правовой нормы.

В свою очередь, административное расследование предполагает сбор всех необходимых доказательств, подтверждающих факт совершения административного правонарушения.

Таким образом, считаю целесообразным рассматривать стадию возбуждения и административного расследования дела как две разные стадии.

⁵ Гречкина О.В. Указ. соч. С. 69. См. об этом также: Туганов Ю.Н. Производство по дисциплинарным проступкам военнослужащих (понятие, задачи, принципы и перспективы развития) // Сибирские криминалистические чтения : сб. науч. тр. / Федеральное агентство по образованию, Байкальский государственный университет экономики и права. Вып. 21 ; ред. А.А. Протасевич, И.В. Смолькова ; науч. ред. В.И. Шиканов. Иркутск : Байк. гос. ун-т экон. и права, 2005. С. 82–94 ; Туганов Ю.Н. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в таможенной деятельности в условиях Евразийского экономического союза // Военное право. 2019. № 1. С. 116–123 ; Туганов Ю.Н. Доказательства по делам об административных правонарушениях с участием военнослужащих // Право в Вооруженных силах. 2014. № 6 (204). С. 15–21; и др.

² Гречкина О.В. Указ. соч. С. 67.

³ Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб. : Изд-во Юридического института, 2002. С. 445.

⁴ Бахрах Д.Н. Административное право. М. : Изд-во «Норма», 2008. С. 244 ; Тимошенко И.В. Таможенное право России : учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. Ростов н/Д. : Феникс, 2015. С. 438.

Стадия рассмотрения и вынесения решения по делу об административном правонарушении включает в себя подготовку к рассмотрению дела, рассмотрение по существу, вынесение и оглашение постановления по делу об административном правонарушении.

В соответствии с требованиями законности орган, разрешающий дело, обязан обеспечить объективное его рассмотрение и правильное разрешение по существу, а также активное участие в нем всех заинтересованных лиц. В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административном правонарушении⁶ (далее — КоАП РФ) установлено, что задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела — стадия расследования дела об АП, разрешение его в соответствии с законом — стадия рассмотрения, вынесения и оглашения решения по существу, обеспечение исполнения вынесенного постановления — стадия исполнения постановлений о назначении административных наказаний, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Таким образом, причины и условия в производстве по делу об административном правонарушении за нарушения таможенных правил как раз и выступают одним из факторов, которые в свою очередь влекут само совершение административного правонарушения.

Законодательством предусмотрено, что на стадии рассмотрения и вынесения решения по существу лицо, уполномоченное рассматривать данную категорию дел об АП, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносит в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. В ответ на данное представление в течение месяца со дня его получения лица, привлекаемые к административной ответственности, обязаны сообщить о принятых мерах, направленных на предотвращение причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, судье, в орган, должностному лицу, внесшим представление. В случае невыполнения установленных законодательством требований наступает административная ответственность, предусмотренная ст. 29.13 КоАП РФ.

Вместе с тем стадия рассмотрения, вынесения и оглашения по существу требует уточнения, которое заключается в внедрении факультативного элемента. На основании вышеизложенного структура

⁶ Кодекс Российской Федерации об административном правонарушении от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

производства по делам об административных правонарушениях может быть представлена следующим образом:

- возбуждение дела об административном правонарушении;
- административное расследование дела об АП;
- рассмотрение, вынесение решения по делу и внешение представлений о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению АП;
- пересмотр постановлений и решений по делу;
- исполнение решений.

Стадия исполнения постановлений по делам об АП — постановление по делу об АП подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу и обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, гражданами и юридическими лицами.

Суть стадии исполнения заключается в взыскании с привлеченного участника внешнеэкономической деятельности к административной ответственности административного штрафа согласно постановлению о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении.

В настоящий период времени нормой права предусмотрено, что за неправомерные решения, действия (бездействия) должностные лица таможенных органов несут дисциплинарную, административную, уголовную и гражданско-правовую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации⁷.

Вместе с тем следует отметить: законодательством не предусмотрено, за какие именно неправомерные решения, действия (бездействия) должностные лица таможенных органов будут привлечены к административной ответственности. Привлекая должностное лицо таможенного органа к дисциплинарной, административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности, мы можем исходить только из качества выполненных либо невыполненных решений, действий (бездействий), возложенных на данное лицо, в силу компетенции таможенного органа.

Применительно к ведению производства по делам об АП должностные лица при осуществлении своих должностных обязанностей могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности за следующие неправомерные действия (бездействия): 1) привлечение лица к административной ответственности в случае отсутствия события административного правонарушения; 2) при отсутствии состава административного

⁷ Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (часть 1). Ст. 5082.

правонарушения, в том числе недостижении физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) 16-летнего возраста; 3) истечение сроков давности привлечения к административной ответственности.

Очевидно, что список перечисленных неправомерных действий (бездействий) не может быть исчерпывающим, так как любое процессуальное действие способно сопровождаться процессуальным сроком, и, исходя из этого, можно выявить неправомерные действия либо бездействия должностного лица таможенного органа.

Заметим, что данный список можно проклассифицировать по всем стадиям ведения производства по делам об АП и выявить те или иные неправомерные действия либо бездействия должностного лица таможенного органа.

В основу исполнения постановлений о назначении административных наказаний по делам об АП в виде административного штрафа возложено взыскание с привлеченного участника внешнеэкономической деятельности к административной ответственности административного штрафа согласно постановлению.

Производство по делам об административных правонарушениях в таможенных органах осуществляется отделом (отделением) административных расследований (далее — ОАР).

Исполнение постановлений о назначении административных наказаний по делам об АП осуществляется отделом распоряжения имуществом и исполнения постановлений уполномоченных органов (далее — ОРИ и ИПУО).

Переход от стадии рассмотрения дел об АП к стадии исполнения постановлений о назначении наказа-

ний по делам об АП заключается в передаче вступившего постановления о назначении наказания по делу об АП с полным соответствующим пакетом документов на привлеченное лицо к административной ответственности. Должностное лицо, которое осуществляло производство по делу об АП, после рассмотрения лицом, уполномоченным рассматривать данную категорию дел об АП, формирует вышеуказанный пакет документов. В основу данного пакета документов в том числе входят уставные, учредительные документы, а также собранные в ходе производства по делу об АП фактически данные лица, привлекаемого к ответственности.

Исходя из актуальности и степени изученных различных аспектов избранной проблемы, можно отметить, что в настоящий период времени одной из причин неисполнения постановлений о назначении административного наказания по делам об АП является отсутствие данных, подтверждающих фактическое место расположения привлекаемого лица к ответственности.

На основании вышеизложенного следует, что должностные лица, зная об отсутствии ответственности, применимой к ним за неисполнение в дальнейшем постановления о назначении наказания по делу об АП, а также о том, что в компетенцию сотрудников ОАР функции исполнения постановлений не входят, теряют потенциальный интерес к взысканию с лица, привлекаемого к ответственности, наложенного административного штрафа.

Таким образом, для повышения уровня исполнения постановлений о назначении административных наказаний по делу об АП необходимо вменить в обязанности сотрудникам ОАР обязанности ОРИ и ИПУО, тем самым объединив данные отделы в единый.

Литература

1. Бахрах Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. 3-е изд., пересмотр. и доп. Москва : Норма, 2008. 815 с.
2. Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации : монография / О.В. Гречкина. Челябинск : Книга, 2005. С. 17–69.
3. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. Санкт-Петербург : Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. 474 с.
4. Тимошенко И.В. Таможенное право России : учебник для вузов / И.В. Тимошенко. 2-е изд., перераб. и доп. Ростов-на-Дону : Феникс, 2015. 462 с.
5. Туганов Ю.Н. Доказательства по делам об административных правонарушениях с участием военнослужащих / Ю.Н. Туганов // Право в Вооруженных силах. 2014. № 6 (204). С. 15–21.
6. Туганов Ю.Н. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в таможенной деятельности в условиях Евразийского экономического союза / Ю.Н. Туганов // Военное право. 2019. № 1. С. 116–123.
7. Туганов Ю.Н. Производства по дисциплинарным проступкам военнослужащих (понятие, задачи, принципы и перспективы развития) / Ю.Н. Туганов // Сибирские криминалистические чтения : сборник научных трудов / Федеральное агентство по образованию, Байкальский государственный университет экономики и права. Вып. 21 ; редакторы А.А. Протасевич, И.В. Смолькова ; научное редактирование В.И. Шиканов. Иркутск : Байкальский государственный ун-т экономики и права, 2005. С. 82–94.



КОНСУЛЬТАЦИЯ ЭКСПЕРТА

**Якунин Дмитрий,
эксперт службы правового консалтинга «ГАРАНТ»**

В период с 1998 по 2001 г. были неоднократные попытки выселения бывшего военнослужащего с выслугой более 10 лет из служебной квартиры в закрытом военном городке командиром части и сотрудниками военной прокуратуры.

Увольнение произошло по личной инициативе военнослужащего (не связано с оргштатными мероприятиями, болезнью, достижением предельного возраста и т.д.). Дата увольнения — 5 марта 1998 г., выслуга на момент увольнения — 13,5 лет. На момент увольнения военнослужащий по статусу военнослужащего не мог быть уволен без предоставления жилья. По причине отсутствия жилья в собственности у всех членов семьи семья проживала в закрытом военном городке. Командование части не пускало в ход рапорт о предоставлении другого жилья за территорией закрытого военного городка, законном отселении или предоставлении жилищного сертификата.

Командование части и военная прокуратура гарнизона официально неоднократно угрожали выселением через суд, который не был независим от командира. После подключения адвокатов и обращения в окружную военную прокуратуру был получен ответ о незаконности действий со стороны командования воинской части в отношении бывшего военнослужащего. На жилищном учете на момент увольнения военнослужащий не состоял, хотя рапорты о постановке на учет подавались.

По заявлениям о нарушении жилищных прав в 2000–2001 годах военной прокуратурой были выявлены нарушения, однако никаких мер по их устранению предпринято не было.

Какие законы нарушали командир части и сотрудники военной прокуратуры в данной ситуации?

Ответить на вопрос, какие законы нарушали командир части и сотрудники военной прокуратуры при неоднократных попытках в период с 1998 по 2001 г. выселения бывшего военнослужащего с выслугой более 10 лет из служебной квартиры в закрытом военном городке, в полной мере в рамках данной консультации не представляется возможным, поскольку это предполагает полноценное изучение всех обстоятельств дела, имеющейся документации и претензий данных должностных лиц и не относится к сфере деятельности правового консалтинга «ГАРАНТ». За разрешением вопросов выявления и пресечения правонарушений

военнослужащему следует обратиться в правоохранительные и надзорные органы.

Тем не менее отметим следующее.

Права военнослужащих на жилище гарантированы государством и закреплены в ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее — Федеральный закон № 76-ФЗ). Так, согласно п. 1 ст. 15 Федерального закона № 76-ФЗ, военнослужащим — гражданам, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам их семей предоставляются не позднее трехмесячного срока со дня прибытия на новое место военной службы служебные жилые помещения по нормам и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Служебные жилые помещения предоставляются в населенных пунктах, в которых располагаются воинские части, а при отсутствии возможности предоставить жилые помещения в указанных населенных пунктах — в других близлежащих населенных пунктах. При этом военнослужащим — гражданам, имеющим трех и более детей, служебные жилые помещения предоставляются во внеочередном порядке.

Основания и порядок обеспечения военнослужащих жильем регулируются как нормами Федерального закона № 76-ФЗ, так и нормами жилищного законодательства (п. 25 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.05.2014 № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих»).

Согласно части 3 ст. 104 ЖК РФ, договор найма служебного жилого помещения заключается, в частности, на период прохождения службы. Увольнение со службы является основанием прекращения договора найма служебного жилого помещения. Иные основания прекращения этого договора поименованы в ст. 102 ЖК РФ. Основания же для расторжения такого договора предусмотрены ст. 101 и 83 ЖК РФ. Из указанных норм следует, что перечень оснований для прекращения и расторжения договора найма служебного жилого помещения является исчерпывающим, но по общему правилу увольнение со службы действительно влечет прекращение такого договора (смотрите апелляционное определение СК по гражданским делам суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 13.01.2014 по делу № 33-36/2014, определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 44-КГ16-17).



Однако в части 2 ст. 103 ЖК РФ, а также ст. 13 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 189-ФЗ) определен перечень лиц, которые при прекращении договора найма служебного жилого помещения не могут быть выселены из него без предоставления другого жилья. В силу последней нормы таковыми являются в том числе граждане, проживающие в служебных жилых помещениях, предоставленных им до введения в действие ЖК РФ, и состоящие на учете в качестве нуждающихся, если их выселение не допускалось законом до введения в действие ЖК РФ (смотрите Обзор судебной практики по рассмотрению районными (городскими) судами Калининградской области гражданских дел во втором полугодии 2017 г., Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 05.12.2017 № 11-КГ17-25).

Жилищный кодекс РСФСР в редакции 1998 г. (действовавшей на момент увольнения военнослужащего со службы) предусматривал, что без предоставления другого жилого помещения в случае, указанном в ст. 107 настоящего Кодекса, не могут быть выселены лица, проработавшие на предприятии, в учреждении, организации, предоставивших им служебное жилое помещение, не менее десяти лет (п. 6 ч. 1 ст. 108 ЖК РСФСР). В тот момент эта норма распространялась и на военнослужащих, поскольку только Федеральным законом от 20 июля 2004 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14 и 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и статью 108 Жилищного кодекса РСФСР» (далее — Федеральный закон № 71-ФЗ) данную норму дополнили словами «(кроме лиц, которые проживают в служебных жилых помещениях, закрепленных за Министерством обороны Российской Федерации (иным федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба), и не подлежат обеспечению жилыми помещениями для постоянного проживания в порядке и на условиях, предусмотренных Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»» (ст. 2 Федерального закона № 71-ФЗ). Кроме того, этот закон предусматривал переходную норму о том, что для лиц, ука-

занных в п. 6 ч. 1 ст. 108 ЖК РСФСР, которые на день вступления в силу настоящего Федерального закона не могли быть выселены из занимаемого служебного жилого помещения, закрепленного за Министерством обороны Российской Федерации (иным федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба), без предоставления другого жилого помещения, такой порядок выселения из служебного жилого помещения, занимаемого ими на день вступления в силу настоящего Федерального закона, сохраняется (ст. 3 Федерального закона № 71-ФЗ). Таким образом, в рассматриваемой ситуации на военнослужащего при его увольнении со службы распространялась норма п. 6 ч. 1 ст. 108 ЖК РСФСР (смотрите Апелляционное определение СК по гражданским делам Приморского краевого суда от 06.02.2017 по делу № 33-967/2017).

В то же время, как мы указали выше, нормы ч. 2 ст. 103 ЖК РФ и ст. 13 Федерального закона № 189-ФЗ связывают невозможность выселения служебного жилого помещения граждан без предоставления иного жилья не только с их отношением к определенной категории лиц, но и с их нахождением на учете в качестве нуждающихся в жилом помещении (смотрите Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 02.07.2013 № 16-КГ13-8).

Таким образом, на бывшего военнослужащего, не состоящего на жилищном учете, не распространяются гарантии о невозможности выселения из служебного жилого помещения без предоставления иного жилья. Однако мы не исключаем, что при рассмотрении спора судом могут быть учтены обстоятельства, связанные с подачей военнослужащим рапорта о постановке на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении (если военнослужащим был соблюден порядок подачи рапорта, приложены все необходимые документы, были подтверждены основания для постановки на учет, но в такой постановке было необоснованно отказано; но также подлежат учету и причины, по которым отказ в постановке на учет не был обжалован военнослужащим в установленном законом порядке). Поэтому окончательное решение вопроса, на наш взгляд, может быть осуществлено только судом.

Мы в социальных сетях Facebook и Instagram! Анонсы мероприятий, фотоотчеты и свежие новости нашего издательства. Подписывайтесь!

Facebook: <https://www.facebook.com/ig.lawinfo/>
Instagram: <https://www.instagram.com/ig.lawinfo/>

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ ТАМОЖЕННО-ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБОЙ США

Кудинов Владимир Владимирович,
доцент кафедры экономической безопасности экономического факультета
Курганской государственной сельскохозяйственной академии имени Т.С. Мальцева,
доктор юридических наук
kudinov45@mail.ru

Хлюстова Ольга Николаевна,
эксперт Фонда национальной и международной безопасности
dkflbvbbdfyjd45@mail.ru

В статье рассматриваются особенности правового регулирования противодействия незаконной миграции Таможенно-пограничной службой США (далее — Пограничная служба США, Пограничная служба), выделены основные полномочия Пограничной службы в рассматриваемой сфере на границе с Мексикой, проанализированы итоги использования программы «Система доставки последствий» (СДП, Consequence Delivery System) для оценки эффективности предпринимаемых Пограничной службой мер. Выделены некоторые аспекты использования опыта Пограничной службы США в интересах противодействия незаконной миграции на государственной границе государств — членов ЕАЭС.

Ключевые слова: миграция, незаконная миграция, Таможенно-пограничная служба США, система доставки последствий, национальные интересы, национальная безопасность, государство, государственная граница, полномочия.

Some Peculiarities of the Legal Regulation of Illegal Migration Combating by the U.S. Customs and Border Protection

Kudinov Vladimir V.
Associate Professor of the Department of Economic Security of the Faculty
of Economics of the Kurgan State Agricultural Academy Named After T.S. Maltsev
LL.D.

Khlyustova Olga N.
Expert of the National and International Security Foundation

The article reviews the peculiarities of the legal regulation of illegal migration combating by the U.S. Customs and Border Protection (hereinafter referred to as the “U.S. Border Patrol”, the “Border Patrol”), singles out the main authorities of the Border Patrol in the reviewed sphere on the Mexican border, analyzes results of the use of the Consequence Delivery System (CDS) for the evaluation of the efficiency of measures applied by the Border Patrol. The authors highlight some aspects of the use of the experience of the U.S. Border Patrol to combat illegal migration on the state border of the EAEU member states.

Keywords: migration, illegal migration, U.S. Customs and Border Protection, Consequence Delivery System, national interests, national security, state, state border, authorities.

Пограничный контроль является центральным элементом иммиграционной политики и дебатов вокруг реформирования иммиграционных законов США. Для анализа ключевых решений в области иммиграционной политики важно иметь возможность оценки эффективности различных стратегий пограничного контроля.

Начиная с середины 1990-х годов и особенно после атак 11 сентября 2001 г. в сферу пограничного контроля США был влит беспрецедентный объем средств, поток которых начал замедляться лишь сейчас.

По данным, опубликованным в 2017 г., в период с 1995 по 2005 г. количество агентов Таможенно-пограничной службы США¹ (далее — Пограничная служ-

¹ Таможенно-пограничная служба США (Пограничная служба США) — это орган правоприменения федерального законодательства Министерства национальной безопасности США, на который возложена ответственность за вопросы, связанные с регулированием и упрощением международной торговли, сбором таможенных платежей и урегулированием сотен положений США, включая те, которые касаются исполнения законов торговли, наркотических веществ и иммиграции. Ее первоочередная задача — предотвращать въезд террористов и ввоз оружия для исполнения террористической деятельности



ба, Пограничная служба США) увеличилось более чем вдвое — с 5 000 до 11 000, а затем удвоилось вновь до 20 000 к 2010 г.²

Аналогичным образом бюджет Пограничной службы увеличился больше чем втрое — с 450 миллионов долларов до 1,5 миллиарда долларов в период с 1995 по 2005 г. — и более чем удвоился — до 3,8 миллиарда долларов — в 2017 г.³

Начиная с 2011 г. при помощи программы «Система доставки последствий» (СДП, Consequence Delivery System) Пограничная служба США провела подробный анализ эффективности и рациональности различных последствий, налагаемых за нелегальное пересечение юго-западной границы. Меры Пограничной службы США по наложению последствий подразумевали финансовые траты для агентства и его федеральных партнеров, а «Система доставки последствий»⁴ призвана оценивать эффективность принимаемых мер относительно их стоимости.

Так, например, в 1994 г. Соединенные Штаты ввели первую национальную стратегию контроля над границами в ответ на опасения, связанные с наводнением юго-западной границы нелегальными мигрантами и контрабандой наркотиков из Мексики. В соответствии со стратегией и последующим курсом действий, направленных на сдерживание нелегальной активности на границе и усложнение ее пересечения, в течение следующих 20 лет стало наращиваться число сотрудников Пограничной службы наряду с совершенствованием технологий по слежке и укреплению ограждающих сооружений.

на территории Соединенных Штатов. Таможенно-пограничная служба отвечает за задержание лиц, пытающихся въехать на территорию Соединенных Штатов незаконным путем, тем самым препятствуя потоку перемещения наркотических веществ и иных предметов контрабанды и защищая сельскохозяйственные и экономические интересы Соединенных Штатов от губительных болезней и вредителей, а также предпринимательство США от посягательства на их интеллектуальную собственность. Таможенно-пограничная служба США тесно сотрудничает с иммиграционной и таможенной полицией США, ответственными за долговременные расследования деятельности криминальных и террористических организаций, которые ищут пути подрыва безопасности границ США. Эти случаи включают в себя незаконное перемещение наркотиков, товаров, оружия и людей на территории США.

² Пограничная служба США, «Статистика по штату пограничной службы США по финансовым годам» (по состоянию на 12.12.2017). URL: <https://www.cbp.gov/document/stats/us-border-patrol-fiscal-year-staffing-statistics-fy-1992-fy-2017>

³ Пограничная служба США, «Принятый бюджет программы контроля за границей по финансовым годам» (по состоянию на 2017 г.). URL: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2017-Dec/BP%20Budget%20History%201990-2017.pdf>

⁴ СДП — это система, используемая для измерения эффективности и рациональности последствий, а не отдельных случаев применения мер. Для развития и совершенствования мер сотрудники Бюро СДП ежегодно встречаются с персоналом и экспертами предметной области (руководство секторов, надзорные органы и опытные или специализированные агенты) в каждом секторе для рассмотрения данных СДП, оценки эффективности и рациональности различных последствий, а также разработки руководств для агентов Пограничной службы на местах.

В условиях разрастания инфраструктуры пограничной безопасности число задержаний мигрантов, пытающихся пересечь юго-западную границу между пунктами въезда, достигло пика в 1,65 миллиона в 2000 г., после чего держалось на уровне миллиона в год на протяжении следующих нескольких лет. Эти цифры резко упали в 2007 г., затем достигли 328 000 человек в 2011 г. и продолжают колебаться на этом уровне в течение последних лет: 479 000 — в 2014 г., 331 000 — в 2015 г., 409 000 — в 2016 г. и 303 000 — в 2017 г.⁵. Последнее число составляет менее одной пятой пикового 2000 г. По мнению экспертов, долгосрочное снижение количества задержаний вызвано совместным влиянием ряда факторов: ослаблением рынков труда США в результате рецессии 2007 г., снижением рождаемости и ростом экономики в Мексике, а также ужесточением пограничного контроля⁶.

Так, если число задержаний возросло в 2014 г., затем немного снизилось в 2015 г., а в 2016 г. вновь возросло, это в значительной степени связано с волной иммиграции из стран Центральной Америки — преимущественно Северного треугольника Сальвадора, Гватемалы и Гондураса — и в значительной степени сконцентрировано в долине Рио-Гранде в Техасе.

При этом в 2014 г. впервые количество задержанных выходцев из Центральной Америки было выше, чем граждан Мексики (но осталось намного ниже числа мексиканцев, задержанных в 1990-х годах вплоть до середины 2000-х)⁷. В то время как мексиканцы снова составили большинство задержанных в 2015 г. (54%), в 2016 г. 53% задержанных являлись выходцами из Центральной Америки⁸. Число задержаний мексиканцев упало до самого низкого уровня за последние четыре десятилетия.

Между тем в рассматриваемый период значительную долю пограничных задержаний начали составлять дети без сопровождения и семейные группы. Так, например, задержания несопровождаемых детей составили 39 000 случаев в 2013 г., 69 000 — в 2014 г., 40 000 — в 2015 г. и 60 000 — в 2016 г. Число задержанных членов семей возросло с 15 000 в 2013 г. до 68 000 в 2014 г., упало до 40 000 в 2015 г., после чего вновь поднялось

⁵ Пограничная служба США, «Общее число задержаний нелегальных мигрантов по финансовым годам» (по состоянию на 2017 г.). URL: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2017-Dec/BP%20Southwest%20Border%20Sector%20Apps%20FY1960%20-%20FY2017.pdf>

⁶ Argueta Carla N. Border Security: Immigration Enforcement Between Ports of Entry. URL: <https://fas.org/sgp/crs/homesecc/R42138.pdf>

⁷ Пограничная служба США, «Задержания нелегальных мигрантов из Мексики и прочих стран в 2000–2017 финансовые года». URL: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2017-Dec/BP%20Total%20Apps%2C%20Mexico%2C%20OTM%20FY2000-FY2017.pdf>

⁸ Иммиграционная и таможенная полиция США, «Общее число задержаний нелегальных мигрантов по месяцам». URL: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2017Dec/BP%20Total%20Monthly%20Apps%20by%20Sector%20and%20Area%2C%20FY2000-FY2017.pdf>

до нового максимума в 68 000 человек в 2016 г. В действительности в 2016 г. несопровождаемые дети и семейные группы составили одну треть всех задержаний (137 000 из 409 000)⁹.

Обобщая результаты анализа ранее не опубликованных данных СДП за 2011–2017 годы, брифингов сотрудников пограничных ведомств и исследователей Института миграционной политики по итогам их поездок в два наиболее загруженных участка пограничного контроля границы США с Мексикой¹⁰ с учетом мнения ведущих экспертов в сфере миграционной политики, можно сделать вывод, что за последние два десятилетия администрации и конгрессы США продемонстрировали твердую приверженность обеспечению безопасности на границе с США и Мексикой путем направления значительных ассигнований на соответствующую инфраструктуру, технологии и персонал.

СДП классифицирует мигрантов по тому, сколько раз они были задержаны, передвигались ли они в одиночку либо с семьей, подозреваются ли они в контрабанде и имеют ли какие-либо судимости. Система использует данные о рецидивизме и оценку доступных ресурсов для определения, какие последствия будут являться наиболее эффективными и рациональными в сдерживании различных групп населения от совершения повторных попыток пересечения границы.

По классификации программы «Система доставки последствий» (СДП, Consequence Delivery System), используемой Пограничной службой США, нелегальные мигранты, задержанные у границы, могут столкнуться с рядом различных последствий (мерами или полномочиями). Во-первых, все подлежат одной из четырех установленных норм депортации: добровольное возвращение; судебное решение об удалении, основанное на слушании по иммиграции, следующем после уведомления о явке (Notice to appear, NTA); ускоренное удаление или повторное удаление. Во-вторых, дополнительно Пограничная служба может добиваться уголовного преследования за ряд преступлений, связанных с нелегальной иммиграцией. Она также может депортировать мигрантов через пункты въезда в секторах, отдаленных от тех, где они были задержаны, через Программу вывода иностранцев (Alien transfer exit program, АТЕР). Как правило, мигрант с высокой вероятностью столкнется с более чем одним последствием (например с одной из установленных форм депортации

вместе с судебным преследованием или репатриацией в отдаленный регион).

Кратко рассмотрим меры, применяемые к нелегальным мигрантам по уровню серьезности от наименьшего к высшему с учетом терминологии, используемой Пограничной службой США:

— **добровольный возврат** предполагает репатриацию мигранта в его страну происхождения без официального порядка депортации. Добровольный возврат используется почти исключительно для мексиканских семейных групп и несопровождаемых детей. В соответствии с действующей политикой (и уставом для несопровождаемых детей) к мигрантам в возрасте до 18 лет не может быть применено ускоренное или повторное удаление, а перемещение в другой сектор в рамках Программы вывода иностранцев считается слишком опасным для детей и женщин;

— **ордер на арест/уведомление о явке** заключается в инициировании судебного разбирательства по делу в иммиграционном суде в Управлении по делам иммиграции (Executive Office for Immigration Review, EOIR). Когда выдается один из этих документов, мигрант переводится из-под стражи Службы таможенного и пограничного контроля США в Иммиграционную и таможенную полицию США (U.S. Immigration and Customs Enforcement, ICE), отдельное агентство Министерства внутренней безопасности США. Данное агентство совершает судебное преследование в иммиграционном суде и, если необходимо, задерживает мигранта на время рассмотрения обвинений;

— **ускоренное удаление** предполагает репатриацию мигранта в его или ее страну происхождения с предъявлением официальных обвинений, осуществленным без слушаний перед иммиграционным судьей;

— **повторное удаление**, как и ускоренное удаление, предполагает репатриацию мигранта в его или ее страну происхождения, но с предъявлением официальных обвинений, основанных на ранее существовавшем решении о депортации, без слушания перед иммиграционным судьей;

— **программа вывода иностранцев (программа репатриации) (ПВИ)** часто сочетается с ускоренным или повторным удалением, и в соответствии с ней незаконные мигранты депортируются через пункт въезда, отдаленный от того, в котором они были задержаны;

— **«поток»** предполагает уголовное преследование в судах магистратов США задержанных мигрантов за правонарушения, незаконный въезд или повторный незаконный въезд в группах до 70 мигрантов за раз. Незаконный въезд как правонарушение предусматривает максимальное тюремное заключение сроком на 180 дней;

— **стандартное преследование** заключается в уголовном преследовании задержанных мигрантов за ряд серьезных правонарушений (чаще всего уголовные пре-

⁹ Иммиграционная и таможенная полиция США, «Задержания семей и несопровождаемых детей на юго-западной границе Соединенных Штатов». URL: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>

¹⁰ Исследователи Института миграционной политики провели недельные визиты в Тусон в Аризоне и долину Рио-Гранде в Техасе в зиму и весну 2014 г. В Тусоне исследователи ИМП провели 60–90-минутные интервью с местными сотрудниками и руководством пограничного контроля.



ступления, повторный незаконный въезд и контрабанда) в окружных судах США.

— **инициативная операция против контрабандистов по безопасности и охране, ИОПКБО (Operation against Smugglers Initiative on Safety and Security, OASISS)** заключается в уголовном преследовании задержанных мигрантов за контрабандную деятельность в рамках судебной системы Мексики.

Необходимо также упомянуть о двух мерах, применявшихся Пограничной службой, но на данный момент прекративших свое действие: **внутренняя программа Мексики по репатриации**, предполагавшая репатриацию мигрантов самолетом в Мехико или Гвадалахару, и **быстрый суд**, согласно которому задержанные мигранты помещались под формальную процедуру депортации и представляли перед иммиграционным судьей на ускоренном слушании в пункте Пограничной службы.

Важной особенностью правового регулирования противодействия незаконной миграции Пограничной службы США в рамках программы «Система доставки последствий» (Consequence Delivery System) является квалификация (понимание характеристик мигрантов). Для этого применяется Правоохранительная интегрированная база данных США (Enforcement Integrated Database, EID), которая использует данные отпечатков пальцев для привязки множественных задержаний к одному лицу с целью его классифицирования¹¹. Так, например, в 2014 г. программа СДП классифицировала мигрантов, задержанных вдоль юго-западной границы США, следующим образом: первое задержание; второе или третье задержание; настойчивые нарушители границы (те, у кого четыре или более задержаний); семейные группы (взрослые и дети-иждивенцы или взрослые-иждивенцы, такие как инвалиды, задержанные вместе); подозреваемые контрабандисты (на основании деятельности, действий или имеющейся информации); подтвержденные контрабандисты (те, за кем задокументирована контрабандистская активность до текущего задержания); мигранты-преступники (мигранты с одной или более уголовной судимостью).

Таким образом, «Система доставки последствий» (Consequence Delivery System) во-первых, позволила Пограничной службе систематизировать оценку эффективности и рациональности в секторах юго-западной границы; во-вторых, предоставила Пограничной службе важный инструмент для стратегического планирования и оценки безопасности границы США с Мексикой; в-третьих, классификация мигрантов Системой доставки последствий значительно улучшила способность Пограничной службы идентифицировать не только опасных преступников, которые пытаются нелегально пересечь границу, но и другие угрозы безопасности

на государственной границе. Она также позволяет Пограничной службе сконцентрировать судебные и другие ресурсы на приоритетных направлениях, а кроме того, оценивать влияние различных последствий (будь то удаленная репатриация, судебное преследование или значительный тюремный срок) на поведение лиц в тех или иных классификациях. В-четвертых, СДП унифицировала процедуру обработки задержанных мигрантов, а также помогла Пограничной службе быстрее адаптироваться к изменяющимся условиям и реагировать на уникальные потоки мигрантов, такие как семьи и дети; в-пятых, она помогает Пограничной службе распределять ресурсы по секторам границы США с Мексикой, а также по станциям и зонам внутри каждого сектора, идентифицировать модели поведения, на которые могут оказывать влияние контрабандные операции на мексиканской стороне границы, а также прогнозировать будущий уровень трафика.

Вместе с тем СДП не предназначена для оценки сложной обстановки, окружающей нелегальную миграцию в Соединенные Штаты и общую безопасность границы США с Мексикой. СДП лишь анализирует эффективность стратегий, применяемых Пограничной службой и ее федеральными партнерами после того, как мигранты попадают под арест; она не способна оценить, как много мигрантов избежало поимки или было отпущено от попыток пересечения границы.

При этом высокая вероятность задержания сотрудниками Пограничной службы мало влияет на нелегальных мигрантов и имеет в большей степени отпугивающий эффект. В то же время применение указанных мер может кратковременно противостоять экономическим, семейным, гуманитарным и другим поводам для нелегальной иммиграции, но предотвратить их способно не всегда, так как присутствие членов семьи в Соединенных Штатах или рост насилия в Центральной Америке служат сильной мотивацией для незаконных мигрантов.

Также указанная программа была разработана на основе более чем 40-летнего опыта работы Пограничной службы, когда большинство мигрантов, задержанных на юго-западной границе, были молодыми мужчинами из Мексики, ищущими работу в Соединенных Штатах. Этот пример типичного мигранта изменился во время волны миграции из Центральной Америки в 2014 г., когда мексиканцы впервые стали меньшинством задержанных, а семейные группы и несопровождаемые дети составили растущую долю популяции, и СДП не эффективна и, можно утверждать, не гуманна для борьбы с этими новыми, смешанными потоками мигрантов.

Поэтому, на наш взгляд, необходимо в интересах противодействия незаконной миграции на государственной границе России, во-первых, совершенствовать правовое регулирование взаимодействия в обеспечении пограничной безопасности нашего го-

¹¹ В 2013 финансовом году лишь очень малому числу отслеживаемых СДП задержаний (46) не была присвоена классификация.



сударства с учетом ЕАЭС, СНГ и Союзного государства с Республикой Беларусь; во-вторых, учитывать (несмотря на огромный положительный опыт противодействия незаконной миграции) эффективность

противодействия незаконной миграции Пограничной службой США; в-третьих, начать разработку в ЕАЭС стратегии борьбы с корневыми причинами иммиграции, особенно в приграничных регионах.

References

1. Argueta Carla N. Border Security: Immigration Enforcement Between Ports of Entry / Carla N. Argueta // URL: <https://fas.org/sgp/crs/homsec/R42138.pdf>

ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В ПЕРИОД С 1917 Г. ДО ОБРАЗОВАНИЯ СЛУЖБЫ ГАИ

Калужный Юрий Николаевич,
доцент кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений Академии управления Министерства внутренних дел Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент
kaluzhniy-y@yandex.ru

В работе на основе анализа нормативных правовых актов и научной литературы исследуются основные исторические предпосылки формирования системы обеспечения безопасности дорожного движения, рассматриваются появление и развитие отдельных направлений обеспечения безопасности дорожного движения в структуре органов государственной власти, соответствующих исторической эпохе.

Ключевые слова: обеспечение безопасности, советская милиция, система обеспечения безопасности, безопасность дорожного движения.

The Establishment and Development of the State System of Ensuring Road Safety from 1917 to the Incorporation of the State Road Safety Inspectorate

Kalyuzhny Yuriy N.
Associate Professor of the Department of Management of Activities of Public Order Maintenance Subdivisions of the Center for Command and Staff Exercises of the Management Academy of the Ministry of the Interior of the Russian Federation
PhD (Law), Associate Professor

Based on the analysis of normative legal acts and scientific literature, the paper examines the main historical prerequisites for the formation of a road safety system, and considers the emergence and development of certain areas of road safety in the structure of state authorities corresponding to the historical era.

Keywords: security, soviet police, security system, road safety.

Обеспечение безопасности дорожного движения занимает одно из ведущих направлений деятельности нашего государства, связанное с обеспечением безопасности граждан, соблюдением их конституционных прав и свобод, реализацией социально-эконо-

мической политики устойчивого развития Российской Федерации¹.

¹ Калужный Ю.Н. Основные законодательные инициативы, связанные с фиксацией административных правонарушений



Вместе с тем эффективность реализации государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения и совершенствование сложившейся системы ее обеспечения возможны с учетом применения ретроспективного анализа становления и развития, основных направлений, институтов, процессов и явлений в исследуемых правоотношениях.

В связи с произошедшей Октябрьской революцией 1917 г. начинается трансформация социально-политической надстройки государственного управления и как следствие — изменение органов государственного управления, вовлеченных в сферу обеспечения безопасности дорожного движения.

Советское правительство (СНК) принимало меры, направленные на совершенствование функционирования государственных органов, в том числе и НКВД РСФСР, в становлении механизма обеспечения безопасности дорожного движения. В структуре НКВД РСФСР была создана советская милиция, занимавшаяся охраной общественного порядка и борьбой с преступностью, а также выполнением отдельных функций по обеспечению безопасности дорожного движения.

Постановление НКВД РСФСР «О рабочей милиции»², изданное 28 октября 1917 г., явилось нормативно-правовой основой учреждения советской милиции. Образование милиции позволило закрепить за ней такие направления деятельности, как надзор за порядком движения транспорта и пешеходов, а также надзор за техническим состоянием дорог и мостов³.

Решения партийных съездов явились руководящими началами для государственных органов по совершенствованию системы обеспечения безопасности дорожного движения. Прежде всего это относилось к НКВД РСФСР, полномочия которого, в соответствии с Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 24 мая 1922 г.⁴, существенно расширялись за счет образования в его структуре Главного управления милиции, выполняющего функции координации подразделений милиции, в том числе и в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения, а также реорганизацию Главного управления коммунального хозяйства, в компетенцию которого входило руководство благоустройством городских и сельских территорий, а чуть позже — и всем транспортом⁵.

Важным этапом в определении единообразных подходов порядка регулирования и организации дорожно-

го движения является принятие Инструкции постовому милиционеру о порядке пользования жезлом⁶, принятой в ноябре 1922 г. и направленной в подразделения милиции. Она определяла порядок движения транспорта по сигналам регулировщика и устанавливала приоритет движения отдельных категорий транспорта.

Немаловажное значение в развитии правового положения сотрудника милиции имело принятие 31 августа 1923 г. Инструкции постовому милиционеру, регламентирующей общие положения и конкретные обязанности постовой службы милиции, выделяющей функцию наблюдения за порядком и обеспечения безопасности процесса дорожного движения⁷. Расширению административно-правовых полномочий милиции способствовало принятие декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 14 июля 1924 г. «О дополнении Положения о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»⁸, в соответствии с которым милиция наделялась правом накладывать штрафы за неисполнение обязательных постановлений. С содержательной стороны предоставление указанных полномочий развивало административно-юрисдикционные основы деятельности милиции⁹.

Наряду с милицией формировались подразделения, связанные с обеспечением безопасности дорожного движения в составе Высшего совета народного хозяйства РСФСР. Так, 23 июля 1918 г. были образованы Центральная автосекция и областные автосекции, а 9 мая 1918 г. — Комитет государственных сооружений, в составе которого создано Управление по сооружению шоссе, грунтовых дорог и узкоколейных железных дорог (Упшосс), осуществляющее организацию деятельности по дорожному строительству. К концу 1919 г. протяженность дорожной сети страны составила более 70 тыс. верст¹⁰.

Важная роль в становлении государственного механизма обеспечения безопасности дорожного движения принадлежит высшим органам государственной власти, которые на партийных съездах принимали руководящие документы, определяющие основные направления развития автомобильного хозяйства страны, дорожной сети и укрепления автотранспортной дисциплины.

По-прежнему исполкомы местных советов непосредственно участвовали в формировании единой

в области дорожного движения техническими средствами // Российская юстиция. 2019. № 4. С. 67–70.

² Постановление НКВД РСФСР от 28 октября 1917 г. «О рабочей милиции» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917–1934 гг.). М., 1967. С. 15.

⁴ СУ РСФСР. 1922. № 33. Ст. 386.

⁵ Низамов В.Т., Рифицкий Г.П. Деятельность милиции РСФСР по обеспечению безопасности дорожного движения (1917 — июнь 1941 г.). Орел, 1989. С. 54.

⁶ Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917–1934 гг.). М., 1967. С. 16–17.

⁷ Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917–1934 гг.). М., 1967. С. 17.

⁸ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 14 июля 1924 г. «О дополнении Положения о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ История ГАИ: К 60-летию Госавтоинспекции МВД России / М.Б. Афанасьев [и др.] / под ред. В.А. Федорова. М., 1996. 304 с.

¹⁰ Кудрявцев А.С. Очерки истории дорожного строительства в СССР (Послеоктябрьский период). М., 1957. С. 26.

структуры милиции на местах и осуществляли реализацию Инструкции об организации советской рабоче-крестьянской милиции от 12 октября 1918 г.¹¹, что способствовало развитию государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения. В частности, в июне 1918 г. был образован Административный отдел Московского Совета, который осуществлял руководство комиссариатами милиции. Существенное значение на развитие общественных отношений в сфере безопасности дорожного движения оказала правовая деятельность Административного отдела Моссовета по изданию более 20 приказов (с момента образования по ноябрь 1919 г.), регламентирующих деятельность по организации и обеспечению безопасности на транспорте¹².

В целях определения единого порядка уличного движения, способствующего обеспечению безопасности дорожного движения, Московский Совет разработал проект соответствующих правил, материалы которых вошли 10 июня 1920 г. в Декрет СНК РСФСР «Об автодвижении по городу Москве и ее окрестностям (правила)»¹³. Контрольно-надзорные полномочия по выполнению требований указанного декрета возлагались на Автоинспекцию Транспортного отдела Моссовета.

Государство в целях обеспечения правопорядка и законности, упорядочивания общественных отношений использует право как совокупность властных предписаний, невыполнение которых влечет принятие мер государственного принуждения¹⁴. И Советское государство в июне 1921 г., в лице ВЦИК и СНК РСФСР, принимают декрет «О порядке наложения административных взысканий»¹⁵, который закреплял следующие виды наказаний: штраф, принудительные работы, лишение свободы.

Экономические преобразования, проводимые в стране, позволили вывести роль автомобильного транспорта на качественно новый уровень, как и обеспечение страны дорогами. Задачи развития автомобильной отрасли и обеспечения конструктивной безопасности транспортных средств появляются с массовым производством автомобилей в стране и возлагаются на созданное в 1921 г. Центральное управление государственных автомобильных заводов (ЦУГАЗ), подчинявшееся ВСНХ. В дальнейшем, в связи с преобразованием ВСНХ, задачи обеспечения безопасности конструкции автомобилей решались Наркоматом тяжелой промышленности СССР (1932 г.).

¹¹ Постановление НКВД РСФСР, Наркомюста РСФСР от 13 октября 1918 г. «Об организации Советской Рабоче-Крестьянской Милиции (Инструкция)» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² История ГАИ: К 60-летию Госавтоинспекции МВД России. 304 с.

¹³ Низамов В.Т., Рифицкий Г.П. Указ. соч. С. 54.

¹⁴ Радько Т.Н., Лазарев В.В., Морозова Л.А. Теория государства и права. М.: Издательство «Проспект», 2012. 562 с.

¹⁵ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий» // СПС «КонсультантПлюс».

Необходимость технического обслуживания транспортных средств и обеспечения его безопасности потребовала ухода от кустарного обслуживания и ремонта автомобилей в мастерских предприятий и ведомств, эксплуатирующих автомобили, и создания в 1928 г. постановлением ЦИК и СНК СССР Центрального управления шоссе и грунтовых дорог и автомобильного транспорта (Цудортранс) в составе Народного комиссариата путей сообщения¹⁶. Началась работа по созданию станций технического обслуживания и авторемонтных заводов.

Несмотря на принимаемые советским государством меры, с ростом автомобилизации количество ДТП неизменно возрастало. В комплексе вопросов обеспечения безопасности дорожного движения возникла потребность создания отдельной специализированной службы, выполняющей контрольно-надзорные функции и непосредственно влияющей на процесс дорожного движения. Так, Президиум Московского Совета в ноябре 1925 г. образовал отдел по регулированию уличного движения в структуре своего коммунального хозяйства.

Таким образом, в середине 20-х годов происходило дальнейшее совершенствование деятельности советской милиции и органов автотранспорта по организации и регулированию дорожного движения, вместе с тем преимущественные аспекты в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения в крупных городах были смещены в сторону органов автомобильного транспорта, а подразделения милиции в основном оказывали помощь в пределах предоставленной компетенции.

Ситуация изменилась к началу 30-х годов и в последующем, когда все более устойчиво проявлялись тенденции к закреплению значительной части полномочий по обеспечению безопасности дорожного движения в компетенцию советской милиции. В октябре 1928 г. в структуру Административного отдела Московской городской милиции была введена должность инспектора по регулированию уличного движения, обязанности которого содержали и элементы аналитической работы, связанные с учетом несчастных случаев, а в мае 1931 г. был образован отряд регулирования уличного движения — ОРУД. Подобные подразделения были образованы в других городах страны, а в Баку и Тбилиси созданы дивизионы, функционирующие за счет исполкомов¹⁷.

По итогам союзного совещания по регулированию уличного движения в декабре 1931 г. было принято решение об образовании отделов и отделений регулирования уличного движения при управлениях милиции в союзных республиках, краях, областях¹⁸.

¹⁶ Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 28 ноября 1928 г. «О дорожном хозяйстве и автомобильном деле в Союзе ССР» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ История ГАИ: К 60-летию Госавтоинспекции МВД России. 304 с.

¹⁸ Там же.



Вектор развития государства в направлении увеличения темпов автомобилизации, развития городского хозяйства и дорожного строительства побудил руководство страны к реорганизации НКВД РСФСР и НКВД автономных республик и образованию 31 декабря 1930 г. при СНК РСФСР Главного управления рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ), руководившего управлениями советской милиции.

Правовые документы, регламентирующие функциональное обеспечение деятельности советской милиции по обеспечению безопасности дорожного движения в Положении о советской рабоче-крестьянской милиции, отчетливо закрепляли ее обязанность осуществлять надзор за соблюдением участниками движения правил уличного движения, а также правил пользования автобусами, трамваями, прочим транспортом.

Кроме того, Временный Устав службы рабоче-крестьянской милиции от 20 октября 1931 г. представлял собой единый правовой акт, включающий совокупность имеющихся в компетенции сотрудников милиции прав и обязанностей, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения.

С начала 30-х годов внимание Цудортранса сосредотачивается на улучшении содержания, строительства и ремонта автодорог, темпы наращивания которых позволили выделить в 1932 г. данное ведомство во Всесоюзное центральное управление шоссежных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта при Совнаркоме СССР, что повлекло за собой создание народных комиссариатов коммунального хозяйства в республиках и возложение на них обязанностей по содержанию внегородских дорог.

В отношении функций Цудортранса по ремонту и техническому обслуживанию автомобилей прослеживается обратная тенденция по возложению ее на эксплуатирующие транспортные средства ведомства.

Анализируя исторические источники второй половины 30-х годов, отражающие деятельность по техническому обслуживанию автомобилей, группа ученых во главе с В.А. Федоровым обращает внимание на то, что существовавшая система не обеспечивала конструктивную безопасность автомобилей из-за стремительно увеличивающегося автотранспорта страны, и с 1939 г. функции по обеспечению технически исправного транспорта возлагались на республиканские наркоматы автомобильного транспорта¹⁹.

Необходимо отметить, что с передачей функций по техническому обслуживанию и ремонту автомобилей и содержанию внегородских дорог в республиканские народные комиссариаты произошло увеличение субъектов обеспечения безопасности дорожного движения, тем самым была продолжена работа по выстраиванию вертикали и линейных органов управленческой власти в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

В связи с ростом автомобилизации все острее в общественных отношениях, связанных с безопасностью дорожного движения, важное значение начинает приобретать подготовка водителей транспорта. Несмотря на существование отдельных нормативных правовых актов, регламентирующих некоторые аспекты подготовки водителей, до 30-х годов говорить о системной государственно-правовой работе в данном направлении не представляется возможным.

Существенно изменилась ситуация, связанная с подготовкой водительских кадров, с принятием Постановления ЦК ВКП(б) от 19 июля 1932 г. «О шоферских кадрах»²⁰, привлечение к данной работе, помимо Цудортранса, другие ведомства и сформировавшего основы для комплексной работы по обучению водителей. Постановлением вводились требования по отбору и повышению квалификации водителей, требования по организации их труда и совершенствованию дисциплины.

Цудортрансу предписывалось подготовить обязательные для всех организаций учебный план и программы для подготовки и переподготовки водителей. Вводились дифференцированные сроки обучения в зависимости от условий обучения (с отрывом от производства — на три месяца и 5–6 месяцев без такового), определялись часы в количестве 20–30 на практическую езду, и устанавливался срок стажировки помощником шофера не менее двух месяцев.

Помимо этого образовывались квалификационные комиссии Цудортранса, осуществляющие прием испытаний на право управления автотранспортом по правилам движения, автоделу и практической езде с присвоением квалификации шофера III, II и I категорий.

Показательным в формировании государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения является привлечение к рассматриваемым правоотношениям общественных организаций, что представляет собой неотъемлемую составляющую современного механизма обеспечения безопасности в транспортной сфере. В частности, к вопросам подготовки шоферских кадров была привлечена общественная организация «Автодор», которая принимала участие в переработке правил уличного движения²¹. Кроме того, общественность традиционно занималась агитационной, пропагандистской работой, немаловажная роль в которой принадлежала профсоюзным организациям, обеспечивавшим плакаты и лозунги, призывавшие соблюдать правила уличного движения и демонстрировавшие выдержки из них.

Значительная деятельность в вопросах пропаганды безопасности дорожного движения принадлежит средствам массовой информации. Периодические издания на страницах своих журналов регулярно освещают от-

¹⁹ Там же. 304 с.

²⁰ Постановление ЦК ВКП(б) от 19 июля 1932 г. «О шоферских кадрах». М.: Тип. «Пролет. Слово», 1932. 4 с.

²¹ История ГАИ: К 60-летию Госавтоинспекции МВД России. 304 с.

дельные аспекты обеспечения безопасности дорожного движения. «Автомобильный транспорт» (издаваемый с 1923 г.), «Автомобильные дороги» (издаваемый с 1927 г.), «За рулем» (издаваемый с 1928 г.), «Автомобильная промышленность» (издаваемый с 1930 г.) и ряд иных журналов отражают вопросы повышения правовой культуры участников дорожного движения.

Модернизация государственно-правовой системы обеспечения безопасности дорожного движения, связанная с перераспределением контрольно-надзорных полномочий, была осуществлена в 1935 г. Предпосылкой ее проведения стало ненадлежащее выполнение функциональных обязанностей в сфере надзора Цудортрансом, вызванное увеличением объема строительства и реконструкции дорог в ущерб надзорной деятельности.

Постановлением СНК СССР от 5 ноября 1934 г.²² Цудортрансу предписывалось повысить надзорную деятельность и статус автодорожной инспекции. Результатом явилась трансформация автодорожной инспекции в Государственную автомобильную инспекцию (ГАИ) со структурными подразделениями в составе союзных и автономных республик, краях, областях и районах. Но и данные мероприятия оказались неэффективными в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения, во многом связанных с выполнением Цудортрансом контрольных и надзорных полномочий без осуществления юрисдикционных.

В середине 30-х годов руководство страны осознало необходимость дальнейшего совершенствования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения и построения эффективного механизма управления рассматриваемыми правоотношениями посредством централизации контрольных, надзорных и юрисдикционных полномочий в структуре единого правоохранительного органа, способного обеспечить защиту прав и законных интересов человека, путем неукоснительного соблюдения законодательства всеми гражданами, организациями и государственными органами.

Указанные обстоятельства повлекли за собой ликвидацию Цудортранса и передачу основных полномо-

²² Постановление СНК СССР от 5 ноября 1934 г. «О мероприятиях по улучшению дорожного хозяйства» // СЗ СССР. 1934. № 57.

чий по обеспечению безопасности дорожного движения и организации дорожного строительства в состав НКВД СССР²³, а руководство автомобильным транспортом перешло к местным советам.

3 марта 1936 г. Государственная автомобильная инспекция вошла в состав ГУРКМ НКВД СССР²⁴, а 3 июля 1936 г. было разработано и утверждено Положение о ГАИ ГУРКМ НКВД СССР²⁵.

Образование Госавтоинспекции в структуре милиции и нормативно-правовое наделение ее деятельности широкой компетенцией по обеспечению безопасности дорожного движения явилось обоснованным результатом преобладания в системе государственного управления административно-командных методов управления, императивных рычагов воздействия в отношении нарушителей правовых предписаний и неразвитостью экономических стимулов у хозяйствующих субъектов.

Структурная деятельность подразделений Госавтоинспекции показала эффективность в деле обеспечения безопасности дорожного движения наряду с существующими самостоятельными подразделениями ОРУД в составе советской милиции, что в дальнейшем положительно отразилось на состоянии аварийности²⁶.

Таким образом, разносторонний характер общественных отношений, связанных с обеспечением рассматриваемой безопасности, показывает значимость и социальную важность развития направлений исследуемой сферы для построения единой государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения в советском государстве, в которую для построения эффективного механизма обеспечения безопасности с годами происходило вовлечение все большего количества субъектов рассматриваемой деятельности с постепенным сосредоточением в компетенции советской милиции.

²³ Постановление ЦИК и СНК СССР от 28 октября 1935 г. «О передаче Цудортранса в НКВД СССР» // СЗ СССР. 1935. № 56.

²⁴ Постановление СНК СССР от 3 марта 1936 г. «О реорганизации Центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта» // СЗ СССР. 1936. № 14.

²⁵ Постановление СНК СССР от 3 июля 1936 г. «Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции Народного комиссариата внутренних дел Союза ССР» // СЗ СССР. 1936. № 36.

²⁶ Низамов В.Т., Рифицкий Г.П. Указ. соч. С. 54.

Литература

1. История ГАИ: К 60-летию Госавтоинспекции МВД России / М.Б. Афанасьев [и др.] ; под редакцией В.А. Федорова. Москва : Гуманитарий, 1996. 304 с.
2. Калюжный Ю.Н. Основные законодательные инициативы, связанные с фиксацией административных правонарушений в области дорожного движения техническими средствами / Ю.Н. Калюжный // Российская юстиция. 2019. № 4. С. 67–70.
3. Кудрявцев А.С. Очерки истории дорожного строительства в СССР. Ч. 2. Послеоктябрьский период / А.С. Кудрявцев. Москва : Дориздат, 1957. 367 с.
4. Низамов В.Т. Деятельность милиции РСФСР по обеспечению безопасности дорожного движения (1917 — июнь 1941 г.) : учебное пособие / В.Т. Низамов, Г.П. Рифицкий. Орел : ОССШМ МВД СССР, 1989. 104 с.
5. Радько Т.Н. Теория государства и права : учебник для студентов вузов / Т.Н. Радько, В.В. Лазарев, Л.А. Морозова. Москва : Проспект, 2012. 562 с.



СТРОИТЕЛЬСТВО ВОЕННОЙ КОНТРРАЗВЕДКИ БЕЛОЙ АРМИИ В ГОДЫ ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ В РОССИИ (1918–1920 ГОДЫ)

Степанов Михаил Михайлович,
доцент кафедры государственного
общеправовых и социально-гуманитарных дисциплин
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент
stepanovtao@mail.ru

В годы Гражданской войны на территории России возник ряд антибольшевистских государственных образований. Для борьбы с Красной армией они создавали свои вооруженные силы по образцу царской армии. В их структуре в том числе существовали подразделения, обеспечивающие военную безопасность. Кроме того, отдельные воинские части самостоятельно формировали свои контрразведывательные органы. Деятельность военной контрразведки в рассматриваемый период существенно отличалась от дореволюционной. Это было связано с тем, что на нее повсеместно возлагались обязанности по борьбе с политической преступностью. Поэтому в годы Гражданской войны нормативно-правовые основы организации и деятельности военной контрразведки претерпели значительные изменения по сравнению с дореволюционным периодом, что отразилось на особенностях ее строительства. На основании проведенного исследования были сделаны следующие выводы: 1) подразделения военной контрразведки в годы Гражданской войны были созданы во всех крупных антибольшевистских государственных образованиях; 2) их постоянное реформирование объяснялось поиском наилучших организационных форм применительно к условиям Гражданской войны; 3) создать централизованную структуру органов контрразведки не удалось ни в одном антибольшевистском государственном образовании; 4) на органы военной контрразведки была возложена несвойственная им задача по борьбе с политической преступностью, которая стала для них основной.

Ключевые слова: Гражданская война, антибольшевистские государственные образования, военная контрразведка, политический сыск, борьба с политической преступностью.

The Establishment of the Military Counterintelligence of the White Army in the Years of the Civil War in Russia (1918–1920)

Stepanov Mikhail M.
Associate Professor of the Department of Political Science, General Legal,
Social Disciplines and the Humanities of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation
PhD (Law), Associate Professor

During the Civil War, a number of anti-Bolshevik state formations appeared on the territory of Russia. To fight against the Red Army, they created their armed forces on the model of the imperial army. In their structure, including, there were units that ensure military security. In addition, individual military units independently formed their counterintelligence bodies. Military counterintelligence activities in the period under review differed significantly from pre-revolutionary ones. This was because it had widespread responsibilities to fighting political crime. Therefore, during the Civil War, the legal framework for the organization and activities of military counterintelligence underwent significant changes compared to the pre-revolutionary period, which also affected the peculiarities of its construction. Based on the study, the following conclusions were made: 1) military counterintelligence units during the Civil War were created in all major anti-Bolshevik state formations; 2) their constant reform was explained by the search for the best organizational forms in relation to the conditions of the Civil War; 3) failed to create a centralized structure of counterintelligence agencies in any anti-Bolshevik state formation; 4) the military counterintelligence agencies were entrusted with an unusual task for them to fighting political crime, which became their main task.

Keywords: Civil war, anti-Bolshevik state formations, military counterintelligence, political search, fight against political crime.

Октябрьская социалистическая революция 1917 г. положила начало грандиозному переустройству всей

российской государственности. Произошли слом старого буржуазного государственного аппарата и созда-

ние нового — советского. В числе сфер, подвергшихся коренному изменению, оказалась и военная. Пришедшие к власти большевики считали, что постоянная армия государству не нужна, его защита от внешних угроз будет осуществляться народным ополчением, создаваемым на добровольных началах при местных советах путем всеобщего вооружения народа. Поэтому русская кадровая армия фактически была ликвидирована, в том числе и подразделения, обеспечивавшие военную безопасность России.

Начавшаяся с весны 1918 г. Гражданская война привела к созданию антибольшевистских государственных образований, которые стали восстанавливать дореволюционную государственность России. Для борьбы с Красной армией они формировали свои вооруженные силы по образцу царской армии. В их структуре создавались подразделения контрразведки. Однако нередко контрразведка возникала самостоятельно, стихийно, при формирующихся белогвардейских частях, которые организовывали ее специально для борьбы с большевизмом и его представителями.

Деятельность военной контрразведки в рассматриваемый период существенно отличалась от дореволюционной. Это было связано с тем, что за неимением жандармских и каких-либо других подразделений, осуществлявших борьбу с политической преступностью, эти обязанности были возложены на контрразведку. Таким образом, на территории антибольшевистских государственных образований основным органом, осуществлявшим политический сыск, стала военная контрразведка. Созданные позднее органы по борьбе с политической преступностью, находившиеся в ведении других ведомств (как правило, внутренних дел), не могли с ней конкурировать и не внесли какой-либо серьезный вклад в эту деятельность.

Существенное расширение сферы деятельности и возложение на контрразведку новых, до этого не выполнявшихся обязанностей привели к тому, что в годы Гражданской войны нормативно-правовые основы ее организации и деятельности претерпели значительные изменения по сравнению с дореволюционным периодом, что отразилось и на особенностях ее строительства.

В статье будут рассмотрены органы контрразведки только наиболее крупных антибольшевистских государственных образований, просуществовавших достаточно длительное время и успевших создать полноценную систему органов государственной власти и управления, в том числе в военной сфере.

Первые очаги антибольшевистского движения зародились в ноябре 1917 г. на юге России, где начала формироваться Алексеевская офицерская организация, а затем и Добровольческая армия. Однако контрразведка в ней появилась значительно позже — в апреле 1918 г., когда в составе строевого отдела штаба Добровольче-

ской армии было создано контрразведывательное отделение, подчинявшееся начальнику разведывательного отделения подполковнику С.Н. Ряснянскому¹.

Здесь необходимо отметить, что подчиненное положение контрразведки по отношению к разведке было свойственно всем антибольшевистским государственным образованиям. Это было вызвано тем, что первоначально органы военного управления в них строились на основе «Положения о полевом управлении войск в военное время»², принятого еще 16 июля 1914 г. и разработанного применительно к условиям Первой мировой войны, в соответствии с которым контрразведка как самостоятельный род службы не предусматривалась. И только позднее, в связи с осознанием значимости выполняемой ею функции по борьбе с политической преступностью, статус контрразведки был существенно повышен, и она стала самостоятельным подразделением наряду с разведкой.

Вначале военная контрразведка занималась своими прямыми обязанностями по борьбе со шпионажем в Вооруженных силах Юга России (ВСЮР). Однако в связи с тесным взаимодействием большевистских агентов с подпольщиками вскоре важнейшим направлением ее деятельности стал политический сыск.

Изменение функционала военной контрразведки привело и к изменению ее статуса в структуре управления армией. В ноябре 1918 г. из разведывательного отделения штаба Добровольческой армии было выделено самостоятельное контрразведывательное подразделение, которое подчинялось генерал-квартирмейстеру штаба Главнокомандующего Вооруженными силами Юга России³. Его отделения были созданы в аппаратах квартирмейстерской части штабов армий и отдельных корпусов.

Еще одной контрразведывательной структурой на юге России являлась контрразведка военного ведомства, в котором в августе 1918 г. была создана контрразведывательная часть. Ее исполнительными структурами стали паспортные пропускные пункты. Задачами контрразведывательной части стали контроль за организацией контрразведывательных органов, а также сбор данных о советском и петлюровском подполье.

В октябре 1918 г. статус контрразведывательной части также был повышен, так как особый отдел, куда она входила, был передан в подчинение Генерального штаба Военно-морского отдела. Теперь контрразведывательная часть осуществляла руководство борьбой со шпионажем и лицами, ведущими «вредную деятельность»,

¹ Волков С.В. Белое движение. Энциклопедия Гражданской войны. СПб., 2002. С. 483.

² Положение о полевом управлении войск в военное время. СПб.: Воен. тип., 1868. 300 с.

³ Кирмель Н.С. Деятельность спецслужб белогвардейских правительств и армий в годы Гражданской войны в России (1918–1922 годы): дис. ... д-ра ист. наук. М., 2009. С. 117.



вне зоны боевых действий; а также контролем за выездом и въездом на территорию ВСЮР.

Таким образом, к концу 1918 г. на юге России сложились две системы органов контрразведки. Первая из них находилась в войсках, а ее руководство осуществляли генерал-квартирмейстер штаба Главнокомандующего ВСЮР и аппараты квартирмейстерской части штабов армии и отдельных корпусов. Вторая осуществляла контрразведывательные функции в тылу и подчинялась Генштабу Военно-морского отдела.

Эффективность деятельности военной контрразведки на юге России в целом была довольно низкой. На это повлияли ее децентрализация, отсутствие общего руководства и координации деятельности между отдельными подразделениями. Находящиеся в одном населенном пункте и имевшие различную принадлежность контрразведки мешали и конкурировали друг с другом.

Летом — осенью 1919 г. в связи с успехами на фронте, увеличением территории, контролируемой ВСЮР, и численности армии произошло значительное увеличение количества контрразведывательных органов, самостоятельно создаваемых самими воинскими частями.

Серьезную реформу контрразведки весной 1920 г. провел Главнокомандующий Русской армией П.Н. Врангель. Вначале ее подразделения были преобразованы в наблюдательные пункты при штабах корпусов и дивизий, а более мелкие структуры на уровне полков, батальонов и отдельных отрядов упразднены. Затем при штабе Главнокомандующего Русской армией был создан особый отдел, которому подчинялись как контрразведка, так и подразделения Управления внутренних дел, занимавшиеся политическим сыском. Таким образом, у подразделений, осуществлявших борьбу с политической преступностью, появилось единое руководство и была налажена координация их деятельности.

При этом устранить запутанность контрразведывательных структур так и не удалось. Например, в Севастополе одновременно функционировали наблюдательные пункты особого отдела, Ставки, железнодорожный пункт № 12, особая часть штаба командующего флотом и государственный розыск⁴.

На северо-западе России Военно-регистрационное отделение (контрразведка в армии Северной области — М.С.) формально было создано только 6 ноября 1918 г.⁵, хотя антибольшевистский режим там установился еще в августе 1918 г. При этом Архангельский Военно-морской контроль как подразделение флотской контрразведки продолжал свою работу, несмотря на смену власти. Он был создан до революции, существовал при

советской власти и после ее свержения при Верховном управлении Северной области (ВУСО).

На строительство органов военной контрразведки в Северной области существенно повлияло наличие на ее территории иностранных контрразведок: английской, французской, американской и бельгийской. Военный контроль интервентов имел достаточно разветвленную территориальную сеть своих подразделений. В большинстве случаев они находились там же, где и русская контрразведка, но имели более высокий статус и действовали самостоятельно.

Военно-регистрационное отделение первоначально входило в Военный отдел, а в начале февраля 1919 г. было передано в военную канцелярию генерал-губернатора. На местах были созданы территориальные подразделения контрразведки, структура которых постоянно усложнялась и изменялась. Этот процесс значительно ускорился после ухода с территории Северной области войск и, соответственно, спецслужб интервентов. В связи с этим русская контрразведка стала в полном объеме выполнять функции органов политического сыска, а ее штат был существенно расширен. Поэтому в апреле 1919 г. Военно-регистрационное отделение было переименовано в Военно-регистрационную службу. На местах были созданы отделения военного контроля тыловых районов и отделения полевого контроля войсковых районов.

В сентябре 1919 г. Военно-регистрационная служба была передана в ведение генерал-квартирмейстера штаба фронта. Таким образом, на северо-западе была воссоздана организационная структура контрразведки Российской Империи.

Также в Северной области контрразведывательные функции выполняли штабные структуры Северной морской флотилии. Кроме того, борьбой с политической преступностью на подконтрольной им территории занимались контрразведки, самостоятельно созданные отдельными воинскими частями.

В связи с этим можно констатировать, что на северо-западе России так же, как и на юге, существовало множество различных подразделений контрразведки, не имевших общего руководства и не координировавших друг с другом свою деятельность.

В Сибири после свержения советской власти в июне 1918 г. функции контрразведки стал осуществлять созданный в Омске при штабе Сибирской армии отдел военного контроля⁶.

Летом 1918 г. в связи с увеличением территории, занятой антибольшевистскими войсками, пункты Отдела были организованы в ряде сибирских городов. В их

⁴ ГА РФ. Ф. Р6217. Оп. 1. Д. 31. Л. 2.

⁵ Ильин В.Н. Специальные службы в Гражданской войне на Севере России. 1918–1920 годы // Исторические чтения на Лубянке. 2002 : сб. М., 2003. С. 21.

⁶ Цветков В.Ж. Спецслужбы (разведка и контрразведка) Белого движения в 1917–1922 годах // Вопросы истории. 2001. № 10. С. 121.

задачи входило выявление советских шпионов и большевистского подполья.

Кроме того, контрразведка повсеместно создавалась в воинских частях. На уровне крупных воинских формирований за основу ее строительства бралась организация военной контрразведки царской армии. Так, отделения военного контроля были созданы в составе управления генерал-квартирмейстеров штабов Западно-Сибирской армии, Иркутского военного округа, военно-сухопутных и морских сил Приморской области, Восточно-Сибирского военного округа и т.д. В то же время на уровне небольших воинских подразделений контрразведка формировалась по желанию их командиров, ее организация и деятельность ничем не регулировались. Соответственно, такие органы контрразведки существовали независимо друг от друга, а их деятельность не координировалась.

После прихода к власти Верховного правителя России А.В. Колчака им была произведена реорганизация контрразведывательных органов. Так, 29 ноября 1918 г. при штабе Верховного Главнокомандующего было создано центральное отделение военного контроля. С 1 февраля 1919 г. его преобразовали в отдел контрразведки. При штабах Сибирской, Западной и Оренбургской армий и 2-го Сибирского Степного отдельного корпуса были сформированы отделения контрразведки, при штабах корпусов, входивших в состав армии, и в важнейших населенных пунктах театра военных действий — контрразведывательные пункты. Все отделения и пункты военного контроля переименовывались в отделения и пункты контрразведки⁷.

В то же время отдел военного контроля при штабе Сибирской армии был подчинен контрразведывательному управлению осведомительного отдела Главного штаба Военного Министерства. А в марте 1919 г. в ведение осведомительного отдела были переданы контрразведывательные подразделения, созданные в тыловых округах.

⁷ Путеводитель по фондам белой армии / сост. Н.Д. Егоров, Н.В. Пульченко, Л.М. Чижова. М., 1998. С. 19.

Следующая реорганизация военной контрразведки произошла 18 апреля 1919 г., когда в действующей армии контрразведка штаба Верховного Главнокомандующего была разделена на контрразведку и военный контроль. Контрразведка должна была осуществлять наблюдение за военнослужащими, а военный контроль — за гражданскими лицами. При этом сферы деятельности вновь создаваемых органов не были четко разграничены, что привело к еще большей путанице в их действиях.

В мае 1919 г. была создана военно-морская и речная контрразведка Морского министерства.

В то же время на местах структурные подразделения контрразведки продолжали стихийно создаваться и действовать почти автономно, без связи со штабом Верховного Главнокомандующего.

Поэтому в крупных городах, как правило, одновременно работали несколько независимых друг от друга контрразведок. Например, в Омске их было восемь⁸.

Подводя итог рассмотрению вопросов, связанных с особенностями строительства военной контрразведки белой армии в годы Гражданской войны, необходимо отметить следующее:

- 1) подразделения военной контрразведки в годы Гражданской войны были созданы во всех крупных антибольшевистских государственных образованиях;
- 2) их постоянное реформирование объяснялось поиском наилучших организационных форм применительно к условиям Гражданской войны;
- 3) создать централизованную структуру органов контрразведки не удалось ни в одном антибольшевистском государственном образовании;
- 4) на органы военной контрразведки была возложена несвойственная им задача по борьбе с политической преступностью, которая стала для них основной.

⁸ Греков Н.В. Контрразведка и органы государственной охраны белого движения Сибири (1918–1919 годы) // Известия Омского государственного историко-краеведческого музея. 1997. № 5. С. 212–213.

Литература

1. Волков С.В. Белое движение. Энциклопедия Гражданской войны / С.В. Волков. Санкт-Петербург : Нева ; Москва : ОЛМА-ПРЕСС, 2002. 672 с.
2. Греков Н.В. Контрразведка и органы государственной охраны белого движения Сибири (1918–1919 годы) / Н.В. Греков // Известия Омского государственного историко-краеведческого музея. 1997. № 5. С. 209–221.
3. Ильин В.Н. Специальные службы в Гражданской войне на Севере России. 1918–1920 годы / В.Н. Ильин // Исторические чтения на Лубянке. 2002 : сборник. Москва : ФСБ РФ, 2003. С. 3–26.
4. Кирмель Н.С. Деятельность спецслужб белогвардейских правительств и армий в годы Гражданской войны в России (1918–1922 годы) : диссертация доктора исторических наук / Н.С. Кирмель. Москва, 2009. 494 с.
5. Путеводитель по фондам белой армии / составители Н.Д. Егоров, Н.В. Пульченко, Л.М. Чижова. Москва : Восточная литература, 1998. 526 с.
6. Цветков В.Ж. Спецслужбы (разведка и контрразведка) Белого движения в 1917–1922 годах / В.Ж. Цветков // Вопросы истории. 2001. № 10. С. 121–136.