

КОНСТИТУЦИОННОЕ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ
И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

А. В. Кудашкин

**ВОЕННАЯ СЛУЖБА
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**



Александр Васильевич Кудашкин
Военная служба в Российской
Федерации. Теория и практика
правового регулирования
Серия «Конституционное,
муниципальное и
административное право»

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=10941917

*Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового
регулирования: Юридический центр Пресс; Санкт-Петербург; 2003
ISBN 5-94201-231-8*

Аннотация

В монографии впервые комплексно исследуются военная служба как институциональное правовое явление, теоретико-правовые вопросы военной службы в Российской Федерации как института не только обороны, но и военной безопасности государства, современное состояние и проблемы правового регулирования, обосновывается теоретико-правовое определение военной службы, анализируются роль и место военной службы в государственном механизме и системе государственной службы Российской Федерации с учетом принятого Федерального закона

от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Для научных работников, преподавателей, адъюнктов и аспирантов, слушателей, курсантов и студентов юридических учебных заведений, а также специалистов, интересующихся проблемами государственной службы.

Содержание

Введение	6
Глава 1	14
1.1. Военная служба в государственном механизме Российской Федерации	14
1.2. Теоретико-правовое понятие военной службы	76
Конец ознакомительного фрагмента.	104

Александр Кудашкин

Военная служба в Российской Федерации.

Теория и практика правового регулирования

**Редакционная коллегия серии «Конституционное,
муниципальное и административное право»**

*А. А. Белкин (отв. ред.), С. А. Авакьян, Е. В. Белоусова, В.
В. Бойцова, Н. С. Бондарь, В. В. Комарова, В. А. Кряжков, А.
А. Ливеровский, О. А. Ногина, Л. А. Нудненко, С. М. Петров,
Ю. В. Пуздрач, В. Д. Сорокин*

Рецензенты:

*Н. М. Казанцев, доктор юридических наук, профессор
В. Г. Стрекозов, доктор юридических наук, профессор,
заместитель Председателя Конституционного Суда РФ*

© А. В. Кудашкин, 2003

© Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003

Введение

Конституция Российской Федерации 1993 г. возлагает на граждан обязанность и долг по защите Отечества. Институт защиты Отечества реализуется различными правовыми средствами, в том числе учреждением военной службы как особого вида государственной службы. Проблема взаимодействия государства и граждан по вопросам исполнения военной службы требует неотложного решения и приобретает особый характер в связи с формированием в России правового государства и гражданского общества, сохранением военных угроз в современных условиях.

В России в настоящее время в ходе реформирования экономической, политической и социально-культурной сфер общественной жизни осуществляется комплекс мероприятий, направленных на совершенствование государственного механизма, в том числе той его части, в которой российскими гражданами исполняется военная служба. Военнослужащим принадлежит важнейшая роль в решении задач обороны и безопасности государства и тем самым обеспечении возможности реформирования российского общества на основах демократии и права.

Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию в 2002 г. отметил необходимость продолжения военной реформы и постепенного решения при-

оритетной задачи по переходу к профессиональной армии. «Реформа нужна обществу, но прежде всего – и самой армии» – отмечено в Послании.¹ Поэтому на повестке дня стоит первостепенная задача по реформированию Вооруженных сил и других военных организаций, чтобы они отвечали современным потребностям страны и были способны решать задачи по локализации и нейтрализации как внешних, так и внутренних военных угроз. Становление оптимальной системы государственных военных организаций, обеспечивающей учет сбалансированности интересов государства и его граждан, оказалось одной из самых сложных задач в процессе формирования в России правового государства и гражданского общества.

Процесс военного реформирования, одним из направлений которого является значительное сокращение Вооруженных сил Российской Федерации и других государственных военных организаций, актуализирует вопрос о теоретико-правовом определении понятия «военная служба», которое бы отражало ее сущность и особенности по сравнению с другими видами государственной службы. Правовая сущность военной службы до последнего времени остается недостаточно исследованной. Концептуальный подход к определению военной службы намечен в Военной доктрине Рос-

¹ России надо быть сильной и конкурентоспособной: Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2002. 19 апр. С. 6.

сийской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 706,² в которой написано, что ядром военной организации государства являются Вооруженные силы, другие войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач военной безопасности военными методами. В то же время, ни Военная доктрина Российской Федерации, ни законодательные и иные нормативные правовые акты не определяют военные методы, которыми должны решаться задачи военной безопасности. Следовательно, представляется актуальным теоретико-правовое исследование понятия «военная служба» через призму анализа конституционного правового регулирования ее целей, задач и функций, сфер применения.

Важнейшим направлением военной реформы в Российской Федерации является совершенствование правовых отношений, складывающихся в процессе организации и прохождения гражданами военной службы. Проблема совершенствования правового регулирования этих отношений имеет непреходящее значение как для правовой науки в целом, так и для ее отдельных отраслей, например конституционного права, предмет которого охватывает две сферы общественных отношений: отношения между человеком и государством и властеотношения (устройство государства и государственной власти), а также для практической деятель-

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 17. Ст. 1852.

ности государственных органов по совершенствованию законодательства в этой сфере. Таким образом, представляется актуальным исследование отношений между гражданами и государством по вопросу исполнения военной службы, поскольку она связана с ограничением военнослужащих в некоторых конституционных правах и свободах, такая ее форма, как военная служба по призыву, носит обязательный характер.

Процесс реформирования армии требует дальнейшего развития и совершенствования законодательства об обороне и безопасности в целях оптимизации той части государственного механизма, в которой учреждена военная служба, а также обеспечения законности в деятельности органов военного управления и должностных лиц, в том числе в вопросах соблюдения прав, свобод и законных интересов военнослужащих и членов их семей.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что исследование всей совокупности вопросов военной службы в Российской Федерации в условиях противоречивости и фрагментарности ее правового регулирования является крупной научной проблемой, имеющей важное значение для развития военного права. Таким образом, цель исследования состоит в разработке теоретических основ правового института военной службы в Российской Федерации и на их основе концепции правового обеспечения организации военной службы в Российской Федерации в условиях противоречивости и

фрагментарности законодательства в этой области.

После вступления в силу Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»³ опубликован ряд монографий, научных статей и сообщений, посвященных правовым проблемам государственной службы в Российской Федерации, в которых достаточно подробно проанализированы различные аспекты этого правового института. Исследованию общетеоретических и частных проблем правового регулирования государственной службы в Российской Федерации посвящены работы Г. В. Атаманчука,⁴ Д. Н. Бахраха,⁵ Н. М. Казанцева,⁶ Б. М. Лазарева,⁷ В. М. Манохина,⁸ А. Ф. Ноздрачева,⁹ П. П. Сергун,¹⁰ Ю. Н. Старилова¹¹ и др. В то же время акту-

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990.

⁴ *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2002.

⁵ *Бахрах Д. Н.* Государственная служба в Российской Федерации: Учеб. пособие. Екатеринбург, 1995.

⁶ *Казанцев Н. М.* Публично-правовое регулирование государственной службы. М., 1999.

⁷ *Лазарев Б. М.* Государственная служба. М., 1993.

⁸ *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997.

⁹ *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба: Учебник для подготовки гос. служащих. М., 1999.

¹⁰ *Сергун П. П.* Государственная служба в органах внутренних дел: Дис... д-ра юр. наук. М., 1998.

¹¹ *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации: Дис.

альные вопросы отдельных видов государственной службы, в том числе военной, не нашли достаточного отражения и глубокого анализа в юридической литературе. В этой сфере находятся вопросы о правовой институционализации военной службы, ее теоретико-правовых основах, целях, задачах, функциях, принципах, формах и видах, соотношении с другими видами государственной службы, а также вопросы правового регулирования отдельных институтов военной службы и т. д.

Отдельные аспекты правового регулирования военной службы исследовались в работах Н. В. Артамонова,¹² Г. Н. Колибабы,¹³ В. Г. Стрекозова¹⁴ и др. Однако эти исследования касались военной службы в Вооруженных силах СССР и проводились на основе анализа советского законодательства. С тех пор произошли крупные политические и социально-экономические изменения, коренным образом обновилось законодательство.

Ю. И. Мигачев¹⁵ провел сравнительно-правовой анализ

... д-ра юр. наук. Воронеж, 1996.

¹² Артамонов Н. В. Правовой статус советских военнослужащих и его обеспечение. М., 1984.

¹³ Колибаба Г. Н. Правовые основы советской военной службы: Дис... канд. юр. наук. М., 1955.

¹⁴ Стрекозов В. Г. Конституционные основы защиты социалистического Отечества: Дис. ... д-ра юр. наук. М., 1981.

¹⁵ Мигачев Ю. И. Правовые гарантии реализации статуса военнослужащих. М., 1998.

конституционных прав и свобод военнослужащих Российской Федерации и ряда зарубежных стран, институтов и механизмов их защиты, правовых гарантий реализации статуса военнослужащих. Д. М. Овсянко¹⁶ в диссертационном исследовании, защищенном в форме научного доклада, сформулировал понятие военной службы, в котором определяется ее место в системе государственной службы и ее субъекты – граждане Российской Федерации, исполняющие конституционную обязанность и долг по защите Отечества в добровольном порядке и по призыву. А. Т. Вахидов¹⁷ исследовал вопросы поступления граждан на военную службу по контракту в Вооруженные силы Российской Федерации; А. Е. Калинин¹⁸ – вопросы прохождения военной службы в России по контракту; К. В. Фатеев¹⁹ – правовые аспекты увольнения военнослужащих с военной службы; Д. В. Смирнов²⁰

¹⁶ Овсянко Д. М. Административно-правовые проблемы государственной службы в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юр. наук (в форме научного доклада). М., 1998.

¹⁷ Вахидов А. Т. Организационно-правовые основы поступления граждан на военную службу по контракту в Вооруженные силы Российской Федерации: Дис. ... канд. юр. наук. М., 1996.

¹⁸ Калинин А. Е. Прохождение военной службы по контракту в Вооруженных силах Российской Федерации: правовые аспекты. СПб, 2001.

¹⁹ Фатеев К. В. Организационно-правовые вопросы увольнения с военной службы граждан, проходящих ее по контракту в Вооруженных силах Российской Федерации: Дис. ... канд. юр. наук. М., 2000.

²⁰ Смирнов Д. В. Правовое регулирование военной службы солдат, матросов, сержантов и старшин в Вооруженных силах Российской Федерации: Дис. ... канд.

рассмотрел правовое регулирование военной службы солдат, матросов, сержантов и старшин; А. С. Семакин²¹ – конституционно-правовое регулирование военной службы в Российской Федерации; В. А. Озеров²² – конституционно-правовые основы военной реформы в Российской Федерации; О. В. Шарыкина²³ провела теоретико-правовое исследование юридической ответственности военнослужащих в Российской Федерации.

В то же время комплексного исследования теоретико-правового понятия военной службы, ее институционализации, теоретико-правовых основ и правового регулирования военной службы и ее институтов до настоящего времени не проводилось. Данное исследование стремится восполнить этот пробел.

юр. наук. М., 1996.

²¹ *Семакин А. С.* Конституционно-правовое регулирование военной службы в Российской Федерации: Дис... канд. юр. наук. М., 1999.

²² *Озеров В. А.* Конституционно-правовые основы военной реформы в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юр. наук. М., 2001.

²³ *Шарыкина О. В.* Юридическая ответственность военнослужащих в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис... канд. юр. наук. М., 2002.

Глава 1

Теоретико-правовая характеристика института военной службы в системе обеспечения национальной безопасности

1.1. Военная служба в государственном механизме Российской Федерации

Для комплексного изучения военной службы теоретически важно поставить и дать обоснованный ответ на вопрос о месте военной службы в системе общественных отношений, ее назначении и роли в государственном механизме. Ответ на данный вопрос, по нашему мнению, может послужить методологической основой для решения актуальной задачи по реформированию той части государственного механизма, в которой предусмотрено исполнение военной службы.

Каждое государство имеет интересы и цели, детерминированные его сущностью, которая определяется тем, чьим интересам оно (государство) служит. В зависимости от это-

го различают две стороны сущности государства: классовую (точнее было бы сказать – групповую, или коллективную) и общесоциальную. В разные периоды истории каждого конкретного государства эти две стороны сущности государства либо чередовались, либо действовали одновременно, только в разных соотношениях: на отдельных этапах акценты смещались то на обслуживание интересов каких-либо привилегированных общественных групп, слоев или страт, то на сохранение целостности и обеспечение функционирования всего общества. Таким образом, делает вывод В. М. Шумилов, главный «интерес» государства как явления заключается в том, чтобы сохранить целостность общества и обеспечить его функционирование. Если под государственным интересом понимать совокупный результат интересов нации, общества и его слоев, страт, а также индивидуальных интересов,²⁴ то в данном случае термин «государственный интерес» совпадает по содержанию с термином «национальный интерес».

В каком соотношении понятие «интерес» находится с близкими ему категориями – «потребность», «цель», «ценность»?

Главная потребность общества заключается в объективной необходимости поддерживать условия жизнедеятельно-

²⁴ Шумилов В. М. Категория «государственный интерес» в политике и праве (системно-теоретические и международно-правовые аспекты) // Право и политика. 2000. № 3. С. 4–5.

сти его составных частей и удовлетворяется созданием государства. Главная потребность государства заключается в сохранении его как такового. Интересы выражают пути и способы удовлетворения потребностей, а все то, что удовлетворяет потребности, обозначается понятием «ценности».²⁵ В то же время интерес в удовлетворении потребностей реализуется через систему целей и функций государства.

Государство выступает в качестве объекта, обладающего определенной ценностью, поскольку к его сохранению проявляется интерес. Ценность государства заключается в его территориальной целостности, независимости, сохранении прав человека и т. д.

Для того чтобы ценность государства была сохранена или приобретена, государство ставит «цель», определяя при этом свои интересы.

Таким образом, соотношение понятий «интерес», «потребность», «ценность», «цель» можно проиллюстрировать следующим алгоритмом: «потребность» (сохранение государства) может быть удовлетворена «ценностью» (наличием в государстве определенных благ,²⁶ в том числе институтов для реализации потребности²⁷); государство ставит

²⁵ Там же. С. 5.

²⁶ *Возжеников А. В.* Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. М., 2000. С. 125.

²⁷ Лоренц фон Штейн писал: «...нет сомнения, что войско, рассматриваемое само по себе... имеет большую ценность... Ценность войска заключается не в том, что оно производит, а в том, что оно доставляет защиту и безопасность все-

«цель» (пути) – овладеть «ценностью» и определяет в этом плане свои интересы в способах ее реализации, т. е. конкретных функциях.

Для достижения своих целей государство осуществляет определенные функции, представляющие собой устойчиво сложившиеся основные направления его деятельности.

Н. М. Коркунов еще более века назад указывал, что, пытаясь обеспечить осуществление интересов и культурных идеалов, государства находятся в непрестанной борьбе между собой, то вооруженной, то мирной.²⁸

Русский ученый-юрист прошлого столетия А. Эртель пишет: «Каждый народ дорожит своею национальностью, как плодом своего исторического развития. Сохранение ее неприкосновенности составляет одно из важнейших благ его. Таким образом, в числе прочих целей государства является и цель самозащиты. Но народ, стоящий на известной ступени культуры и цивилизации, стремится не только к сохранению своей типичности, но старается еще о распространении ее извне, он старается не только о своем развитии в прогрессивном отношении, но в отношении к пространству. Отсюда возникает возможность столкновения интересов и борьбы с соседями, а следовательно, и право защиты

му производимому» (*Штейн фон Л.* Военный быт как часть науки о государстве / Пер. А. Эртеля. СПб., 1875. С. 32).

²⁸ Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1892. С. 20.

от внешних посягательств».²⁹

Еще более определенно на наличие государственных интересов, не ограниченных пределами территории государства, указывал известный немецкий юрист прошлого столетия Лоренц фон Штейн, который писал: «...совершенно естественно, что дельный, сознающий свое достоинство народ всегда начинается с того, что признает войну за сущность государства вообще...»³⁰ Таким образом, по его мнению, право на войну являлось суверенным правом каждого цивилизованного государства.

Приведенные высказывания не потеряли актуальности и в настоящее время. История XX в., в том числе события последних лет, подтверждает указанную мысль. На протяжении последнего столетия регулярно велись войны, которые, с одной стороны, были направлены на захват территорий, а с другой – на их защиту, т. е. военные действия осуществлялись в целях сохранения территориальной целостности государства.

Как справедливо отмечает В. М. Шумилов, «...чем более значительную часть своих потребностей государство не может обеспечить за счет внутренних ресурсов, тем в большей степени его интересы направлены вовне и тем большую роль оно стремится обеспечить себе в международных отношении-

²⁹ Предисловие А. Эртеля к книге: *Штейн фон Л.* Учение о военном быте как часть науки о государстве. С. 12.

³⁰ *Штейн фон Л.* Указ. соч. С. 7.

ях. Внешние интересы государства в конечном счете ставятся на службу внутренним». ³¹ Вплоть до XX в. внутренние интересы ведущих государств решались, главным образом, в результате открытой борьбы за колонии, за передел зависимых территорий. История XX в. также показывает примеры пространственной экспансии, но уже, как правило, в форме агрессии против суверенных государств, которые имели те же цели – захват территории, овладение природными и иными ресурсами.

Кроме того, мировое сообщество является свидетелем участия отдельных государств или их групп в вооруженных конфликтах, которые в отличие от войны носят ограниченный масштаб, как пространственный, так и временной. Военная доктрина Российской Федерации указывает такие формы вооруженных конфликтов, как вооруженный инцидент, вооруженная акция (операции США в Персидском заливе, против Югославии, в Афганистане и Ираке) и другие вооруженные столкновения, которые могут стать следствием попытки разрешить национальные, этнические, религиозные и иные противоречия с помощью средств вооруженной борьбы.

Таким образом, главными целями-ценностями для большинства государств объективно были и остаются сохранение его территориальной целостности и суверенитета, а также возможность получения ресурсов (от материальных до ин-

³¹ Шумилов. В.М. Указ. соч. С. 5.

теллектуальных), необходимых для внутреннего развития. Для того чтобы стабильно получать ресурсы, необходимо установить контроль над их источниками и потоками – в этом состоит сегодня объективный интерес большинства развитых государств.³²

Помимо этого государство может прибегать к непосредственному принуждению в отношениях со своим населением. «Поэтому, – отмечает Н. М. Коркунов – ни одно государство не может обойтись без вооруженной силы, войска и органов исполнительной полиции, призванных именно к осуществлению непосредственного принуждения».³³

Таким образом, налицо две группы государственных интересов, преследующих реализацию потребности государства в сохранении самого себя – внешние и внутренние, в основе которых лежат интересы иного порядка: экономические, национальные, культурные, религиозные и др.

Целью-ценностью, определяемой национальными интересами, является национальная безопасность, под которой понимается состояние страны, при котором отсутствуют или устранены (парированы) реальные внешние и внутренние угрозы ее национальным ценностям, интересам и национальному образу жизни, т. е. обеспечивается реализация жизненно важных интересов личности, общества и государ-

³² Там же. С. 6.

³³ Коркунов Н. М. Указ. соч. С. 257.

ства.³⁴

Концепция национальной безопасности Российской Федерации³⁵ дает следующее определение: «Под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации».

Национальным интересам могут препятствовать определенные условия и факторы, создающие опасность национальным ценностям и национальному образу жизни, которые в совокупности именуются угрозами национальным интересам. Они бывают как внутренние, так и внешние, в зависимости от источника, которым могут быть другие государства, группировки лиц, отдельные лица, протекающие процессы и явления. Угрозы национальным интересам также классифицируются в зависимости от сферы социальной деятельности (экономической, политической, социальной, международной, военной и пограничной). Угрозы национальным интересам устраняются системой защиты национальных интересов, под которой понимается комплекс мер по предотвращению или нейтрализации посягательств, враждебных действий, опасностей и которая, по сути, является реализацией системы обеспечения национальной безопасно-

³⁴ Возжеников А. В. Указ. соч. С. 55.

³⁵ Действует в редакции, утвержденной Указом Президента РФ от 10 января 2002 г. № 24 // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 170.

сти государства.³⁶

Национальная безопасность является понятием всеобъемлющим и многоаспектным. В зависимости от сфер жизнедеятельности различают следующие виды национальной безопасности: социально-политическая, экономическая, военная, информационная, экологическая. Национальная безопасность может быть классифицирована и по другим критериям: по характеру угроз, по объектам, местонахождению источника опасности.³⁷ На протяжении столетий считалось, что безусловные гарантии безопасности обеспечиваются силой или угрозой применения силы, в том числе военной. Современный этап развития человечества характеризуется тем, что все большее значение приобретают научно-технические, экономические, политические, морально-этические, гуманитарные и другие несиловые формы обеспечения национальной безопасности, которые подчас применяются в совокупности с силовыми.

Национальные интересы представляют собой первопричину политических действий и свершений, преломляясь в виде экономических, политических и военных доктрин, программ, концепций и т. д. Выбор форм и средств защиты национальных интересов основывается на концепции национальной безопасности, которая является системой взгля-

³⁶ Возжеников А. В. Указ. соч. С. 61–63.

³⁷ Общая теория национальной безопасности: Учебник / Под общ. ред. А. А. Прохожева. М., 2002. С. 37–40.

дов на национальные ценности, интересы и цели государства, принципы, средства, формы их реализации и защиты от внутренних и внешних угроз.

Реализация и защита национальных интересов относится к основной функции государства. На основе национальных интересов соответствующие институты и органы государства вырабатывают и формируют цели государственной политики, являющиеся по своему содержанию отражением намерений граждан, общества и государства в части удовлетворения своих, прежде всего жизненно важных, интересов.³⁸ Цели достигаются путем решения соответствующих им задач. Для обеспечения решения таких задач государственными органами и институтами государства вырабатываются и осуществляются специальные меры.

Как соотносятся понятия задачи и функции государства? Под последними понимаются основные направления внутренней и внешней деятельности государства, в которых выражаются и конкретизируются его сущность и социальное назначение.³⁹ Указанная деятельность осуществляется в присущих именно данному типу государства формах и с помощью специфических методов.⁴⁰

³⁸ Там же. С. 59.

³⁹ См., например: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 61; Хропанюк В. Н. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., испр. и доп. М., 1999. С. 154, и др.

⁴⁰ Сырых В. М. Теория государства и права: Учебник. М., 1997. С. 25.

Задачи государства имеют исходное значение по отношению к его функциям, поскольку являются их предпосылкой⁴¹ и воплощаются в жизнь посредством осуществления его функций, которые Г. В. Атаманчук именует общественными и к числу которых он относит функцию обеспечения целостности и сохранности того общества, формой которого выступает данное государство.⁴²

Решение государством посредством осуществления определенной деятельности задач приводит к реализации интересов государства, которые существуют объективно и независимо от их нормативного закрепления в том или ином правовом акте. Однако для того чтобы деятельность государства в том или ином направлении была легитимной, необходимо юридическое закрепление функций государства в Основном законе государства, т. е. его Конституции.

Согласно Конституции Российской Федерации, «Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории» (ч. 3 ст. 4). Указанная целевая установка традиционно в юридической литературе связывалась с функцией обороны государства, которая относилась к числу его внешних функций.⁴³ Однако события последних лет

⁴¹ Там же. С. 64.

⁴² Атаманчук В. Г. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. С. 48.

⁴³ См., например: Долгопятов Г. М., Виноградов Н. А. Военная служба в СССР. М., 1954. С. 4; Лепешкин А. И. Советское государство и его функция обороны страны. М., 1966. С. 25, и др.

показали, что целостности и сохранности государства могут угрожать не только внешние, но и внутренние угрозы. «Вопреки распространенному мнению, норма об обеспечении Российской Федерации целостности и неприкосновенности своей территории посвящена не только внешнеполитическому, межгосударственному, но и внутригосударственному аспекту суверенитета Российской Федерации».⁴⁴

Как уже было указано ранее, цели государства детерминированы его интересами. Интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.

«Национальные интересы России в военной сфере заключаются в защите ее независимости, суверенитета, государственной и территориальной целостности, в предотвращении военной агрессии против России и ее союзников, в обеспечении условий для мирного, демократического развития государства» – определено в Концепции национальной безопасности Российской Федерации. В Концепции указаны угрозы национальной безопасности Российской Федерации, к которым, в частности, отнесены: переход НАТО к

⁴⁴ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1997. С. 32.

практике силовых (военных) действий вне зоны ответственности блока и без санкции Совета Безопасности ООН, терроризм, в том числе международный, деятельность на территории России иностранных специальных служб и используемых ими организаций и др. Основными задачами в области национальной безопасности Российской Федерации в военной сфере (военной безопасности) являются обеспечение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, безопасности ее пограничного пространства.

Под военной безопасностью А. В. Возженников понимает «такое состояние межгосударственных отношений и обороноспособности государства, при котором вероятность войны сводится до минимума, поскольку ни одна из сторон не имеет побудительных мотивов к развязыванию боевых действий против другой стороны и не ставится в условия, требующие значительного развития программ вооружений с целью предотвращения невыгодного для себя положения». ⁴⁵ Указанное определение в целом учитывает внешний аспект военной безопасности, отражающий способность государства противодействовать воздействию военной силы из-за рубежа или сдерживать его. К тому же военные действия ведутся не только при объявлении войны как особого состояния государства, но и при вооруженном конфликте, являющемся одной из форм разрешения противоречий с применением средств вооруженного насилия, который может быть как

⁴⁵ Возженников А. В. Указ. соч. С. 65.

внешним, так и внутренним.⁴⁶

Такой же точки зрения придерживается В. А. Золотарев, который под военной (оборонной) безопасностью понимает поддержание оборонного потенциала на уровне, достаточном для обеспечения безопасности страны в случае возникновения кризисных ситуаций в непосредственной близости от границ государства, обеспечения эффективной обороны (эффективной защиты интересов), а также, при необходимости, для участия в коллективных международных акциях по сдерживанию потенциальной агрессии в отношении других государств.⁴⁷

Являются ли тождественными понятия военной и оборонной безопасности, данным автором не раскрывается. На дифференциацию вышеназванных понятий указывает А. В. Возженников, который под военной безопасностью понимает ее внешний аспект, а внутренний аспект военной без-

⁴⁶ Основные признаки вооруженного конфликта немеждународного характера (внутреннего вооруженного конфликта) даны в п. 1 ст. 1 Дополнительного протокола II от 8 июня 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г.: это вооруженное противостояние на территории государства между его вооруженными силами (в широком смысле – его военными организациями. – А. К.) и антиправительственными вооруженными силами или другими организованными вооруженными группами, которые находятся под ответственным командованием, осуществляют такой контроль над частью его территории, который позволяет им осуществлять непрерывные и согласованные действия (См. подробнее: *Галицкий В. П.* Война в правовом вакууме // НВО. 2000. № 21. С. 4).

⁴⁷ *Золотарев В. А.* Военная безопасность Отечества (историко-правовое исследование). 2-е изд. М., 1998. С. 67–68.

опасности (сфера деятельности государства и общества по подготовке к отражению возможных военных угроз) отождествляет с оборонной безопасностью.⁴⁸ По нашему мнению, данный подход является не совсем оправданным, поскольку не учитывает внутренних военных угроз государству. В Военной доктрине Российской Федерации,⁴⁹ представляющей собой совокупность официальных взглядов (установок), определяющих военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности Российской Федерации, к внутренним угрозам отнесены: попытка насильственного свержения конституционного строя; противоправная деятельность экстремистских националистических, религиозных, сепаратистских и террористических движений, организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривластной обстановки в стране, и др. Таким образом, военная безопасность – это такое состояние государства, при котором вероятность развязывания боевых действий как извне, так и изнутри сводится к минимуму.

Национальная безопасность, в том числе военная, обеспечивается силами и средствами, которые находятся в распоряжении государства. Одно из основных мест среди них отве-

⁴⁸ Возжеников А. В. Указ. соч. С. 65.

⁴⁹ Утверждена Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706 // СЗ РФ. 2000. № 17. Ст. 1852.

дено вооруженным силам государства. Французский юрист Ф. Ардан справедливо отмечает, что вооруженные силы при необходимости обеспечивают практическое осуществление некоторых решений, поддерживают порядок и безопасность, защищают национальную территорию.⁵⁰ Следовательно, основное назначение вооруженных сил государства – обеспечение его военной безопасности.

После рассмотрения категории интересов государства и целей для их удовлетворения теоретически оправданной является постановка вопроса: как цели государства трансформируются в его функции?

Цели государства по обеспечению независимости и государственного суверенитета воплощены в функциях государства, которые закреплены в предметах ведения⁵¹ исключительно за Российской Федерацией (ст. 71 Конституции Российской Федерации). К предметам исключительного ведения Российской Федерации, в частности, отнесены: внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ; вопросы войны и мира (п. «к»); оборона и безопасность (п. «м»); определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и кон-

⁵⁰ Ардан Ф. Франция: государственная система / Пер. с франц. М., 1989. С. 87.

⁵¹ Категория «ведение» означает, что федеральные органы государственной власти осуществляют свои властные функции в отношении определенных объектов (предметов), (см., например: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1997. С. 305).

тинентального шельфа РФ (п. «н») и др.

Концепция национальной безопасности РФ определила принципы применения военной силы для обеспечения своей национальной безопасности – только в случае необходимости отражения агрессии, если все другие меры разрешения кризисных ситуаций исчерпаны или оказались неэффективными; применение военной силы внутри государства допускается в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами в случаях возникновения угрозы жизни граждан, территориальной целостности страны, а также угрозы насильственного изменения конституционного строя. Однако правовое регулирование применения военной силы для решения внутренних задач до принятия федеральных конституционных законов от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» и от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»⁵² отсутствовало, что позволяло говорить о неконституционности привлечения Вооруженных сил РФ и других государственных военных организаций к участию в контртеррористической операции в Чеченской Республике, на что неоднократно обращалось внимание в средствах массовой информации.⁵³ Легитимность использования вооруженных сил для устранения

⁵² СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

⁵³ См., например: *Воробьев И. Н., Киселев В. А.* Слагаемые контртеррористической операции // НВО. 2000. № 3. С. 2; *Усиков А., Яременко В.* Чечня: термины и право // НВО. 2000. № 2. С. 4, и др.

внутренних угроз соответствует мировой практике. Так, согласно Основному закону Федеративной Республики Германия вооруженные силы могут быть применены для борьбы с организованными и располагающими боевым вооружением повстанцами.⁵⁴ Президентом США, кроме национальной гвардии и специальных войск, в качестве крайней меры могут быть использованы вооруженные силы в случае восстания населения.⁵⁵ После Второй мировой войны президенты США неоднократно использовали данные полномочия.⁵⁶

Кроме перечисленных выше предметов, к исключительному ведению Российской Федерации относятся и иные предметы, имеющие военные аспекты. Например: принятие и изменение федеральных законов; установление системы федеральных органов государственной власти; федеральный бюджет; федеральный транспорт, информация и связь; судостроительство и прокуратура; федеральная государственная служба и т. д.

Предметы ведения отражены в компетенции системы государственных органов, создаваемых для исполнения государственно-значимых (общественных) функций. Конкретной формой компетенции государственного органа в отно-

⁵⁴ Статья 87-а Основного закона Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. (См.: Конституции зарубежных стран. М., 2000. С. 130).

⁵⁵ Title 10. United State Code. Sec. 3500.

⁵⁶ Власихин В. А., Джапаридзе Т. З. Чрезвычайные полномочия президента // США: экономика, политика, идеология. 1983. № 4. С. 112.

шении исполнения общественной функции являются его полномочия, которые включают в себя функции государственного органа, права (правомочия) и обязанности. Они носят правообязательный характер, т. е. обязательны для осуществления.

На какие государственные органы возложить те или иные предметы ведения и исполнение соответствующих им функций, определяется государством посредством реализации полномочий высшими органами государственной власти (Федеральным Собранием, Президентом, правительством и высшими судебными органами), что находит свое конкретное воплощение в федеральном законодательстве.

В области безопасности, как и в других областях и сферах жизни государства, нужна постоянная организаторская работа. Эта деятельность в сфере обороны государства в соответствии с Федеральным законом «Об обороне»⁵⁷ ведется как всеми органами государственной власти на всех уровнях, так и специально для того учрежденными и создаваемыми государственными органами и организациями, в совокупности образующими военную организацию государства.

Немецкий юрист XIX столетия Л. фон Штейн, исследовавший деятельность государства в указанной сфере, именвал ее «военным бытом». По его мнению, «...когда одному государству угрожает другое; когда вследствие нападения последнего подвергается опасности целостность первого или

⁵⁷ СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

даже само существование его, тогда государственная жизнь преобразуется в физическую силу, которая в неприкосновенности государства должна сохранять и защищать высочайшие блага, которые государство, в качестве такового, вообще предоставляет своим подданным. В этом организме совокупляет государство всю свою материальную и духовную силу, которая, с величайшим напряжением всех стихий государственной жизни, должна защищать извне и внутри всю самостоятельность государства ... как окончательное условие для возможности выполнения всех лежащих на нем задач. Этот организм государственной силы, обнаруживающийся самостоятельным образом и выражающий самостоятельную деятельность государства, и называем мы военным бытом его».⁵⁸ Современным аналогом термина «военный быт» является термин «военная деятельность».⁵⁹

Наряду с термином «военная организация государства» очень часто применяются и другие термины («военная сила», «армия», «войско», «силовые структуры», «вооруженная сила» и т. п.). Как уже было отмечено ранее, Концепция национальной безопасности Российской Федерации определяет принципы применения военной силы, к которой, как правило, относят Вооруженные силы и все иные государственные военные организации (войска, воинские формиро-

⁵⁸ Штейн фон Л. Указ. соч. С. 16.

⁵⁹ См., например: Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Военное право: Учебник. М., 1998. С. 18–19.

вания) и органы, в которых предусмотрена военная служба.⁶⁰

Под термином «армия» (от фран. «armee», от лат. «armare» – «вооружать») понимается военный орган государства, предназначенный для проведения его политики средствами вооруженного насилия. Иногда под этим термином понимаются его вооруженные силы. Армия обладает рядом специфических признаков: во-первых, она создается и содержится государством; во-вторых, она представляет собой организацию вооруженных людей и выполняет свои функции вооруженными средствами; в-третьих, армия способна вести войну и обладает для этого необходимой боевой мощью.⁶¹ Перечисленные взаимосвязанные признаки отличают армию от других вооруженных организаций, в том числе государственных, и проявляются в процессе ее возникновения и деятельности.

Термин «силовые структуры» объединяет, кроме ранее перечисленных, также другие государственные органы и организации, которые в своем составе имеют военизированные формирования (органы внутренних дел, налоговая полиция, органы по исполнению наказаний и ряд других), но в которых организация исполнения служебных обязанностей не предполагает исполнения военной службы, а осуществляется в ином нормативно определенном порядке.

Содержание термина «военная организация государства»

⁶⁰ Возжеников А. В. Указ. соч. С. 66.

⁶¹ Советская военная энциклопедия: В 8 т. 2-е изд. М., 1990. Т. 1. С. 202.

раскрыто в Военной доктрине Российской Федерации. Военная организация государства включает в себя Вооруженные силы Российской Федерации, составляющие ее ядро и основу обеспечения военной безопасности, другие войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач военной безопасности военными методами, а также органы военного управления. В военную организацию государства также входит часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения задач военной безопасности. Однако ни Концепция национальной безопасности Российской Федерации, ни Военная доктрина не определили задачи военной безопасности и военные методы, которыми они должны решаться.

Профессор Штейн, исследуя вопросы военного быта (военной сферы, военной деятельности) государства, пришел к выводу об объективном характере этой деятельности и обращал внимание на то, что ее источником является опасность, которая оправдывает военную деятельность государства; требование ее – жертва, а содержание – борьба и смерть.⁶² Военная сфера государства является широким понятием, включающим не только оборону, но и выявление, нейтрализацию, пресечение и парирование угроз с применением вооруженной силы.⁶³

Анализ Концепции национальной безопасности и Воен-

⁶² Штейн фон Л. Указ. соч. С. 18.

⁶³ Зеркало новой военной доктрины // НВО. 2000. № 11. С. 3.

ной доктрины Российской Федерации позволяет предположить, что задачи военной безопасности изложены в п. 10 разд. I Военной доктрины, в котором определено основное содержание обеспечения военной безопасности в мирное время, в угрожаемый период и с началом войны (вооруженного конфликта). При этом эти задачи должны решаться военными методами, поскольку в той или иной степени в решении задач военной безопасности принимают участие все государственные институты, а также общественные институты и отдельные граждане. Без нормативного определения военных методов, используемых для решения задач военной безопасности, практически сложно определить критерии включения тех или иных органов в военную организацию государства. В военную организацию Российской Федерации входит более десяти различных государственных военных организаций и органов, решающих подчас аналогичные задачи в сфере военной безопасности, а иногда не имеющих к их решению никакого отношения. Как справедливо отмечает председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по обороне А. И. Николаев, «...надо еще раз терпеливо и основательно сосредоточить особое внимание на анализе задач, которые в ближайшей и более отдаленной перспективе, скажем, вплоть до 2020 года, будут решать Вооруженные силы и другие структуры, непосредственно занятые в сфере безопасности и обороны... Нас интересует общая тенденция и весь набор задач, которые “потянут” за со-

бой структуру военной организации, способы комплектования, требования к оружию, боевой технике и, самое главное, к человеку». ⁶⁴

Проблема определения военных методов решения задач военной безопасности заключается также в том, что если при ведении боевых действий (при нахождении в состоянии войны или при вооруженных конфликтах) они являются очевидными, то в условиях мирного времени необходимо четко определить, какие конкретно методы являются военными, т. е. могут быть использованы только входящими в военную организацию государства структурами, и, соответственно, не могут использоваться иными государственными органами и организациями, не говоря уже об организациях, не относящихся к государственным. Возможность параллельного использования тех или иных методов для решения одних и тех же задач организациями, как входящими в военную организацию государства, так и не входящими, а также использование одних и тех же методов для решения задач иных (кроме военной) видов безопасности неизбежно ставят вопрос о целесообразности включения этих организаций в военную организацию государства.

Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» ⁶⁵

⁶⁴ Николаев А. И. Военная реформа нуждается в системности // НВО. 2000. № 5. С. 3.

⁶⁵ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

(с изм. и доп.) к личному составу Государственной противопожарной службы относятся военнослужащие, состоящие на соответствующих штатных должностях. Государственная противопожарная служба является основным видом пожарной охраны и входит в состав МЧС России в качестве единой самостоятельной оперативной службы. Без законодательного определения указанным военнослужащим задач в сфере военной безопасности отнесение их к военной организации, по нашему мнению, является не целесообразным.

Можно предположить, что военные методы не подлежат правовому регулированию, а относятся к области военной науки, т. е. право не должно и не может вторгаться в сферу исключительной компетенции войск. На указанную особенность взаимодействия военного права и военной науки указывал Штейн, который писал: «Государственное устройство может создать войско и управлять им, но одного только не может оно: это повелевать войску. Закон находит по отношению к войску границу, которой он не имеет ни в какой другой области государственной жизни... когда закон по отношению к войску определяет слишком много, он подвергает опасности силу, а когда определяет слишком мало, то подвергает опасности свободу».⁶⁶ Однако такой подход вряд ли оправдан в современных условиях, поскольку приведет к бесконтрольному использованию самых бесчеловечных методов ведения боевых действий для достижения стоящих пе-

⁶⁶ Штейн фон Л. Указ. соч. С. 19.

ред вооруженной силой задач.

Военные методы в конечном счете определяют специфическое содержание деятельности войск, которое, в свою очередь, находит отражение в конкретных формах этой деятельности (операции, боевые действия и т. д.).⁶⁷ Не определив военных методов решения задач военной безопасности, Военная доктрина Российской Федерации тем не менее определила основные формы применения войск: операции (стратегические, совместные, контртеррористические) и боевые действия. По нашему мнению, военные методы решения задач военной безопасности также подлежат правовому регулированию, причем исключительно в императивной, а не диспозитивной форме.

Военные методы предполагают использование оружия и вооружения для решения задач военной безопасности. В то же время оружие на законном основании могут применять и некоторые военизированные формирования и государственные органы (сотрудники органов внутренних дел, налоговой полиции, исполнения наказаний). Однако указанные органы и организации при этом решают иные, отличные от военной безопасности, задачи. Следовательно, только совокупное сочетание военных методов с решением задач военной безопасности позволяет включать ту или иную государственную организацию и орган в военную организацию государства.

⁶⁷ Чечня: термины и право // НВО. 2000. № 2. С. 4.

Таким образом, по нашему мнению, необходимо провести хотя бы формальное различие между составными частями военной организации государства и подобными им военизированными формированиями, которое заключается, во-первых, в особом порядке исполнения служебных обязанностей – военной службы, во-вторых, регламентации их деятельности военным законодательством, не распространяющимся на иные виды деятельности, в-третьих, и это основное, решении специфических задач военной безопасности специфическими (военными) методами.

Необходимость решения данного вопроса доказало ведение боевых действий в Чечне как в 1994–1996 гг., так и в настоящее время, поскольку в них принимали и принимают участие представители почти всех силовых структур, в том числе те, которые не являются военнослужащими (сотрудники органов внутренних дел и Главного управления исполнения наказаний при Минюсте России). Военизированные формирования могут быть включены в состав военной организации государства, однако при соблюдении определенных условий, так как не следует ограничиваться простым присоединением их к вооруженным силам в целях кажущимся образом увеличить массу вооруженной силы, поскольку «даже при совершенно одинаковом внешнем виде эти вооруженные команды существенно отличаются от войска уже тем, что не предназначены для войны».⁶⁸

⁶⁸ Штейн фон Л. Указ. соч. С. 58.

Поэтому, если возникает необходимость включения военизированных подразделений в состав военной организации, следует соблюсти три обязательных условия, составляющих существо вооруженной силы.

Во-первых, военизированные подразделения должны быть включены в состав военной организации формальным образом – изданием публичного акта государственной власти, приняты в состав конкретного войскового подразделения, подчинены определенным воинским должностным лицам, указанным в публичном акте, тем самым переведены под военное управление и, таким образом, сделаны частью готового к боевым действиям войска. При этом, учитывая их первоначальное предназначение, им может быть поручено решение ограниченных задач, например оборона определенного пункта (дороги, коммуникаций и т. д.). Во-вторых, на лиц, входящих в состав военизированных формирований, включенных в состав военной организации государства, должен распространяться статус военнослужащих (прав, обязанностей и ответственности, включая уголовную и дисциплинарную). Указанное условие должно также соблюдаться посредством издания публичного акта (указа, постановления, приказа). В-третьих, наряду с соблюдением двух первых условий необходимо осуществить перевод указанных подразделений на довольствие той части военной организации государства, в состав которой они включены.

Издание публичного акта о включении в состав военной

организации того или иного военизированного формирования должно происходить не спонтанно, исходя из целесообразности и необходимости в конкретный временной отрезок увеличения численности вооруженных сил, а следовать из законодательно закрепленных полномочий главы государства и возможности их применения в соответствующих законодательных актах, определяющих правовое положение военизированных формирований, в которых представляется целесообразным определить формы, способы их применения, а также методы, которые они могут использовать для решения временно возложенных на них задач.

Несоблюдение перечисленных условий при проведении боевых действий в Чеченской Республике, особенно в 1994–1996 гг., приводило подчас к несогласованности применения войск и иных сил и как следствие – к недостаточной эффективности, что в результате повлекло за собой неоправданные потери личного состава. За 10 месяцев в Чечне погибло более 2500 и ранено более 7000 человек личного состава, участвовавшего в контртеррористической операции.⁶⁹

Часть промышленного и научного комплекса страны, предназначенная для обеспечения задач военной безопасности, также относится к военной организации, поскольку она задействована в непосредственном обеспечении задач органов и организаций, решающих военными методами задачи военной безопасности. Организации, относящиеся к указан-

⁶⁹ Николаев А. И. Военная реформа буксует // НВО. 2000. № 23. С. 4.

ной части военной организации государства, не применяют для обеспечения задач военной безопасности военных методов, но обеспечивают их применение другими организациями. Указанное дополнение структуры военной организации государства является оправданным, поскольку позволяет оперативно осуществлять обеспечение организаций, решающих задачи военной безопасности военными методами. К таким организациям относятся предприятия (заводы, мастерские, сельскохозяйственные предприятия и т. д.), полигоны, научно-исследовательские учреждения и др.

Решение военной организацией государства задач военной безопасности специфическими военными методами предполагает особый порядок функционирования входящих в нее государственных органов и организаций и исполнения должностных обязанностей объединяемых ими людей посредством исполнения военной службы. Таким образом, государство определяет необходимость военной службы в тех или иных своих учреждениях, исходя из целей военной безопасности и необходимости применения военных методов для ее достижения.

Структуру военной организации государство определяет исходя из задач военной безопасности. В США военную организацию составляют вооруженные силы (сухопутные войска, военно-воздушные и военно-морские силы), национальная гвардия и резерв. Согласно конституции США,⁷⁰ кон-

⁷⁰ Конституции зарубежных стран. С. 189–203.

гресс имеет право принимать меры для общей обороны, набирать и содержать армии, снаряжать и содержать флот, издавать правила для организации сухопутных и военно-морских сил, издавать законы, необходимые для пользования вышеперечисленными правами (отдел 8 ст. I). Ни один из штатов не имеет права, без согласия конгресса, содержать в мирное время войска или военные корабли, предпринимать войны иначе, как вследствие неприятельского нашествия или в случае неминуемой опасности, которая не допускает промедления (отдел 10 ст. I).

Конституция Китайской Народной Республики⁷¹ и принятый в соответствии с ней Закон «Об обороне Китайской Народной Республики» определяют задачи вооруженных сил, которыми являются укрепление обороны страны, отражение агрессии, защита Родины; устанавливают пути достижения этих задач – усиление строительства вооруженных сил в направлении модернизации и регулярности (ст. 29); закрепляют принцип законности их деятельности – вооруженные силы должны соблюдать конституцию и законы (ст. 5). Конституция КНР закрепляет функции и полномочия высших органов государственной власти. Всекитайское собрание народных представителей, осуществляющее законодательную власть в стране, решает вопросы войны и мира (ст. 62). Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей, осуществляющий законодательную власть меж-

⁷¹ Там же. С. 338–359.

ду сессиями Всекитайского собрания народных представителей, устанавливает воинские звания, учреждает государственные ордена и награждает ими, устанавливает государственные почетные звания и присваивает их, принимает решения о всеобщей или частичной мобилизации в стране (ст. 69). Председатель КНР, являющийся главой государства, издает указы на основании принятых решений Всекитайского собрания народных представителей и Постоянного комитета собрания (ст. 79).

Военную организацию Германии составляют вооруженные силы, состоящие из сухопутных, военно-морских и военно-воздушных сил, и территориальные войска. Основными задачами территориальных войск являются: обеспечение оперативного развертывания ОВС НАТО на территории ФРГ и оказание им непосредственной поддержки в ходе боевых действий, а также инженерное, материально-техническое и медицинское обеспечение, восполнение потерь в личном составе сухопутных войск, борьба с тактическими воздушными и морскими десантами и разведывательно-диверсионными группами противника, охрана важных военных и промышленных объектов, организация взаимодействия между вооруженными силами и гражданским сектором.⁷²

⁷² Зорченко В. Г. Военно-политическая характеристика основных стран Западной Европы и их вооруженных сил. СПб., 1993. С. 63–80.

По Основному закону ФРГ⁷³ вопросы обороны относятся к исключительной компетенции федерации (ст. 73). Законом от 24 июня 1968 г. в Основной закон ФРГ включен раздел «Состояние обороны», в котором определяется термин «состояние обороны», и закреплён механизм определения состояния обороны: констатация этого факта бундестагом двумя третями поданных голосов и большинством голосов его членов с одобрения бундесрата и по ходатайству Федерального правительства. Констатация состояния обороны публикуется Федеральным президентом в федеральном вестнике законов, если это невозможно сделать иными способами (ст. 115а). Основной закон ФРГ устанавливает структуру органов власти в период состояния обороны и их полномочия. Так, в случае невозможности нормального функционирования бундестага вся совокупность его прав и прав бундесрата переходит к Объединённому комитету, состоящему из депутатов бундестага и членов бундесрата (ст. 115е). Фактически в Основном законе ФРГ закреплёны основные положения законодательства военного времени, что является его существенной особенностью по сравнению с конституциями других государств, в том числе России.

В военную организацию Франции входят вооружённые силы, состоящие из сухопутных войск, военно-воздушных и военно-морских сил. Составной частью вооружённых сил

⁷³ Конституции государств Европейского союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М., 1997. С. 169–234.

является военная жандармерия. В военную организацию также входит корпус «быстрого реагирования», который предназначен для участия в операциях ОВС НАТО на центрально-европейском театре военных действий самостоятельно или в составе вооруженных сил, защиты интересов Франции за пределами Европы, главным образом в Африке, решения в случае необходимости задач территориальной обороны.⁷⁴

Согласно Конституции Французской Республики,⁷⁵ парламент принимает законы, устанавливающие нормы, относящиеся к обязанностям, касающимся граждан и их имущества, обусловленным задачами национальной обороны, и основных гарантий, предоставляемых военнослужащим, а также законы, определяющие основные принципы общей организации национальной обороны (ст. 34). Объявление войны разрешается парламентом (ст. 35). Осадное положение вводится декретом Совета министров, а продолжение его на срок свыше 12 дней может быть разрешено только парламентом (ст. 36).

Функции защиты государства нашли свое отражение в конституциях большинства европейских государств. Палаты парламента Итальянской Республики объявляют состояние войны и облакают Правительство необходимыми полномо-

⁷⁴ Там же. С. 86–95.

⁷⁵ Там же. С. 655–686.

чиями (ст. 78 Конституции Итальянской Республики⁷⁶). Парламент Греции по предложению правительства своим решением вводит в силу на части или всей территории страны закон об осадном положении в случае войны, мобилизации по причине внешней опасности или прямой угрозы национальной безопасности, а также выявления вооруженного движения, направленного на свержение демократического правления (ст. 48 конституции Греции). Конституция Испании⁷⁷ возлагает на правительство функции руководства внутренней и внешней политикой, управления военными делами и защитой государства (ст. 97). В Конституции Португальской Республики⁷⁸ записано, что защита национальной независимости закреплена в качестве одной из задач государства (ст. 9), обязанностью государства является обеспечение национальной обороны, целями которой, в свою очередь, являются гарантии национальной независимости, территориальной целостности и свободы и защиты населения от любой агрессии или внутренней угрозы (ст. 273).

Военную организацию Великобритании составляют ее вооруженные силы, состоящие из сухопутных войск, военно-воздушных и военно-морских сил и резервных компонентов.⁷⁹ В Конституции Великобритании, не представляю-

⁷⁶ Там же. С. 415–450.

⁷⁷ Там же. С. 357–414.

⁷⁸ Там же. С. 509–600.

⁷⁹ Великобритания (информационно-справочный материал). Североморск,

щей единого правового акта, а состоящей из различных правовых форм, вопросы защиты государства закреплены в специальных законах (статутах), например в законах 1920 г. и 1964 г. о чрезвычайном положении⁸⁰ и др.

Таким образом, следует констатировать, что вопросы защиты государства, независимости и территориальной целостности находят свое закрепление в конституции любого государства. Степень детализации конституционных положений зависит от многих факторов: развития и становления государственности, историко-правовых традиций конкретного государства, форм правления и др. Конституционные акты государств англосаксонской системы права (США, Великобритания) определяют основы деятельности государства в сфере обороны государства. Конституции государств романо-германской системы права достаточно подробно регулируют вопросы обороны и безопасности государства, на которых мы более подробно остановимся чуть позже.

Провозглашая в конституции независимость и территориальную целостность одной из основных целей, наделяя государство функцией обороны от внешних посягательств и защиты от внутренних посягательств, государства создают органы и организации, которые решают задачи для достижения этой цели. Такими организациями являются вооруженные

1996. С. 53.

⁸⁰ Шаповал В. Н. Вводная статья к Конституции Великобритании // Конституции государств Европейского союза. М., 1997. С. 151.

силы государства, выполняющие задачи военной безопасности средствами вооруженной борьбы. Рассмотрим конституционное закрепление задач, возлагаемых на вооруженные силы иностранных государств.

Конституция США упоминает применительно к полномочиям президента США о существовании армии и флота, которые в совокупности образуют ее вооруженные силы (отдел 2 ст. II). Возможность использования вооруженных сил для устранения «незаконных препятствий функционированию государственной власти и исполнению законов» предусмотрена не конституцией США, а специальной нормой, закрепленной в разд. 1 °Свода законов США.⁸¹

Задачей вооруженных сил Китайской Народной Республики являются укрепление обороны страны, отражение агрессии, защита родины, охрана мирного труда народа, участие в деле строительства государства, всеми силами служение народу (ст. 29 Конституции КНР, ст. 1 Закона «Об обороне Китайской Народной Республики»).

Конституция Французской Республики не содержит каких-либо положений об обязанностях французских граждан. В то же время преамбула конституции 1946 г. в этих вопросах отсылает к Декларации прав человека и гражданина, принятой Национальным собранием 26 августа 1989 г., в которой записано: «Обеспечение прав человека и гражданина влечет необходимость применения вооруженной силы;

⁸¹ Title 10. United State Code. § 351.

эта сила, следовательно, установлена в интересах всех, а не в частных интересах тех, кому она вверена» (ст. 12). Конституция закрепляет полномочия высших органов государственной власти, в том числе по отношению к вооруженным силам (ст. 14, 20).

По Основному закону ФРГ государство создает для обороны вооруженные силы, численность и основные формы организации которых определяются в соответствии с бюджетом. Основной закон закрепляет основной принцип использования вооруженных сил не по назначению. Они могут использоваться, кроме обороны, лишь постольку, поскольку это определено Основным законом. Так, в условиях состояния обороны или напряженности они облечены полномочиями по защите гражданских объектов и решению задач регулирования транспорта, а также могут быть привлечены для поддержки полиции и федеральной пограничной охраны (ст. 87a).

Конституция Греции упоминает о существовании вооруженных сил в контексте особого законодательства военного времени (п. 3 ст. 18).

По Конституции Испании вооруженные силы, состоящие из сухопутных войск, военно-морских и военно-воздушных сил, призваны обеспечить суверенитет и независимость Испании, защищать ее территориальную целостность и конституционный строй. Основы организации вооруженных сил определяются органическим законом в соответствии с кон-

ституционными принципами (ст. 8).

На вооруженные силы Португальской Республики возлагается военная оборона республики. По иному назначению вооруженные силы могут участвовать только в рамках закона в решении задач по удовлетворению основных потребностей и улучшению качества жизни населения исключительно в условиях катастроф (ст. 275 конституции Португальской Республики).

Конституция Российской Федерации прямо не закрепляет функции обороны, а также иные задачи, решаемые средствами вооруженной борьбы, за Вооруженными силами Российской Федерации, что в целом не соответствует правовой традиции развитых европейских государств романо-германской правовой системы. Назначение Вооруженных сил РФ определено Федеральным законом «Об обороне» от 24 апреля 1996 г.: отражение агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации и выполнение задач в соответствии с международными договорами. Применение Вооруженных сил не по предназначению осуществляется на основании иных законодательных актов (ст. 10).

В Российской Федерации перечень организаций⁸² и ор-

⁸² Организация – это совокупность людей, их коллектив; организация предполагает деятельность этих людей, направленную на достижение определенных целей и решение конкретных задач. Разновидностью организации является орган, представляющий конкретную разновидность организации, и часть ее, реализую-

ганов, которые входят в военную организацию и в которых предусмотрена военная служба, определен ст. 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (с изм. и доп.). К ним отнесены: войска (Вооруженные силы Российской Федерации, пограничные войска Федеральной пограничной службы Российской Федерации, внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации, Железнодорожные войска Российской Федерации, войска Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации, войска гражданской обороны), воинские формирования (инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти), государственные органы (Служба внешней разведки Российской Федерации, органы Федеральной службы безопасности Российской Федерации, органы Федеральной пограничной службы Российской Федерации, федеральные органы правительственной связи и информации, федеральные органы государственной охраны, федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации) и создаваемые на военное время специальные формирования.

щая функции организации по ее поручению (*Стариков Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. С. 12).

Далее, для того чтобы выяснить, насколько адекватна сложившаяся структура военной организации Российской Федерации современным угрозам, рассмотрим законодательное закрепление задач, решаемых перечисленными организациями, и методов, которыми они их решают.

Войска, подчиненные непосредственно министру обороны, т. е. входящие в Вооруженные силы. Вооруженные силы Российской Федерации – государственная военная организация, составляющая основу обороны Российской Федерации (ст. 10 Федерального закона «Об обороне»). Вооруженные силы Российской Федерации предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации. В мирное время Вооруженные силы обеспечивают военную безопасность Российской Федерации. Задачи, решаемые Вооруженными силами и другими войсками по обеспечению военной безопасности и по отражению вооруженного нападения (агрессии) на Российскую Федерацию, а также ее союзников, определены Военной доктриной Российской Федерации.

Привлечение Вооруженных сил Российской Федерации к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению производится Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. Как

справедливо отмечается в периодической печати, следует признать ошибочность длительное время господствовавшего в отечественной военной политике взгляда об отсутствии у российских (ранее – советских) Вооруженных сил внутренней функции, которая существует объективно и предполагает их применение для решения задач военной безопасности военными методами для ликвидации внутренних угроз государству.⁸³ Таким образом, представляется целесообразным проанализировать правовое регулирование, изучить и учесть опыт применения вооруженных сил зарубежных государств для решения государством внутренних задач.⁸⁴

В отсутствие законодательного правового регулирования вопрос о применении Вооруженных сил для решения задач военной безопасности военными методами принципиально закреплён в Военной доктрине Российской Федерации, что, безусловно, предполагает внесение изменений в законодательство Российской Федерации. На Вооружённые силы и другие войска во внутренних вооружённых конфликтах возлагается решение следующих задач: разгром и ликвидация незаконных вооружённых формирований, бандитских и террористических групп и организаций, уничтожение их баз,

⁸³ См. подробнее: *Макаров В.* Реанимация внутренней функции // НВО. 1999. № 35. С. 4; *Воробьев И. Н., Киселев В. А.* Нужны выверенные сценарии антитеррористического противодействия // Там же. С. 4.

⁸⁴ См., например: *Суворов В. Л.* Вооружённый экстремизм попирает права человека // Там же. С.7; *Белослудцев О. А., Попов И. М.* Штыки против бандитов // Там же. С. 3.

центров подготовки, складов, коммуникаций; восстановление законности и правопорядка; обеспечение общественной безопасности и стабильности; поддержание правового режима чрезвычайного положения в районе конфликта; локализация и блокирование района конфликта; пресечение вооруженных столкновений и разъединение противоборствующих сторон; изъятие оружия у населения в районе конфликта; усиление охраны общественного порядка и безопасности в районах, примыкающих к району конфликта.

Применение Вооруженных сил Российской Федерации для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации осуществляется на условиях и в порядке, оговоренных в этих договорах и установленных Федеральным законом от 23 июня 1995 г. № 93-ФЗ «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности».⁸⁵ В соответствии с Военной доктриной РФ в операциях по поддержанию и восстановлению мира Вооруженные силы РФ решают следующие задачи: разъединение вооруженных группировок конфликтующих сторон; обеспечение условий для доставки гуманитарной помощи гражданскому населению и его эвакуации из зоны конфликта; блокирование района конфликта в целях обеспечения выполнения санкций, принятых международным сообществом; создание

⁸⁵ СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2401.

предпосылок для политического урегулирования. Часть состава Вооруженных сил Российской Федерации может входить в объединенные вооруженные силы или находиться под объединенным командованием в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Внутренние войска Министерства внутренних дел РФ подчинены министру внутренних дел Российской Федерации и предназначены для обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты прав и свобод человека и гражданина от преступных и иных противоправных посягательств (ст. 1 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁸⁶). Они состоят из соединений и воинских частей оперативного назначения и воинских частей специального назначения.

На внутренние войска возлагаются следующие задачи: пресечение массовых беспорядков в населенных пунктах, а при необходимости и в исправительных учреждениях; разоружение и ликвидация незаконных вооруженных формирований, организованных преступных групп, пресечение массовых беспорядков, сопровождающихся вооруженным насилием, изъятие у населения незаконно хранящегося оружия; пресечение актов терроризма; участие в обезвреживании лиц, захвативших заложников, важные государственные объекты, специальные грузы, сооружения на коммуникациях, а также здания органов государственной власти; участие

⁸⁶ Там же. 1997. № 6. Ст. 711.

совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения; участие в территориальной обороне Российской Федерации; оказание содействия пограничным войскам в охране Государственной границы Российской Федерации и др.

Для решения возложенных на них задач военной безопасности внутренние войска имеют право использовать оружие, боевую и специальную технику и, как следствие, применять военные методы. Основное назначение внутренних войск заключается в устранении внутренних угроз военной безопасности Российской Федерации. Во внутренних вооруженных конфликтах они действуют в составе объединенных (разноведомственных) группировок войск и сил, участвуя в основном в противодиверсионных специальных действиях, задачами которых являются: охрана тыла действующей объединенной группировки, коммуникаций, противодействие диверсионным группам противника и их уничтожение и др.⁸⁷ При агрессии против Российской Федерации внутренние войска участвуют в территориальной обороне, а также оказывают содействие Вооруженным силам по ее отражению. В США аналогичные задачи решает национальная гвардия, в ФРГ – территориальные войска.

С. Иванов в общих чертах определил направления ре-

⁸⁷ Воробьев И. Н., Киселев В. А. Слагаемые контртеррористической операции // НВО. 2000. № 3. С. 2.

формирования внутренних войск. Предполагается преобразовать внутренние войска в Федеральную гвардию (Федеральную милицию внутренней безопасности); в соответствии с новым военно-административным делением территории Российской Федерации образовать региональные командования (управления) Федеральной гвардии с упразднением внутренних войск.⁸⁸ Таким образом, предполагается создать вооруженное формирование, промежуточное по своей организационной структуре между милицией (полицией) и воинским формированием, служба в котором является военной.

Национальные интересы России в пограничной сфере заключаются в создании политических, правовых, организационных и других условий для обеспечения надежной охраны государственной границы Российской Федерации, в соблюдении установленных законодательством Российской Федерации порядка и правил осуществления экономического и иных видов деятельности в пограничном пространстве Российской Федерации. Национальной безопасности и интересам в пограничной сфере угрожают, во-первых, экономическая, демографическая и культурно-религиозная экспансия сопредельных государств на российскую территорию, во-вторых, активизация деятельности трансграничной организованной преступности, а также зарубежных террористиче-

⁸⁸ Главные угрозы безопасности России – внутренние // Там же. 2000. № 12. С. 3.

ских организаций. Ликвидация указанных угроз возложена на Пограничную службу Российской Федерации, которая в соответствии с Федеральным законом «О Пограничной службе Российской Федерации»⁸⁹ состоит из пограничных войск, органов и других организаций.

Пограничная служба решает следующие основные задачи: защита и охрана государственной границы в целях недопущения противоправного ее прохождения, обеспечение соблюдения физическими и юридическими лицами режима государственной границы, пограничного режима в пункте пропуска через нее; охрана внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов в целях сохранения, защиты и рационального использования, а также в целях защиты морской среды, экономических и иных законных интересов Российской Федерации и др.

Управление Пограничной службой осуществляется специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по пограничной службе. Основное назначение пограничных войск состоит в защите и охране государственной границы, тем самым решаются задачи военной безопасности – защита неприкосновенности территории Российской Федерации, охрана и защита природных ресурсов и др. (подп. «а» п. 10 разд. I Военной доктрины Российской

⁸⁹ Российская газета. 2000. 11 мая.

Федерации). Пограничные войска совместно с Вооруженными силами РФ участвуют в отражении агрессии против Российской Федерации, а также привлекаются к выполнению иных задач в области обороны государства. Органы Пограничной службы РФ решают другие задачи, а также участвуют в выполнении возложенных на пограничные войска задач и обеспечивают деятельность указанных войск. Задачи и функции Пограничной службы реализуются через различные виды деятельности ее органов и войск: войсковую, разведывательную, оперативно-розыскную, режимно-пропускную и др.⁹⁰

В пределах своих полномочий Пограничная служба РФ применяет оружие, специальные средства, боевую, специальную и другую технику и иные средства. Следовательно, Пограничная служба РФ, решая возложенные на нее специфические задачи в пограничной сфере, также решает задачи военной безопасности, в том числе военными методами. В ходе реформирования военной организации Российской Федерации предполагается до 2005 г. осуществить переход к дифференцированному построению группировок войск и органов Пограничной службы Российской Федерации с учетом степени проявления угроз в пограничной сфере; в приоритетном порядке развивать органы Пограничной службы Российской Федерации при сокращении войскового компо-

⁹⁰ См. подробнее: *Щербаков А.* Пограничная безопасность России: роль и место Федеральной пограничной службы в системе ее обеспечения. М., 1998. С. 17.

нента, численности военнослужащих и гражданского персонала; обеспечить приоритетное развитие органов Пограничной службы с последовательным переходом на преимущественно невойсковые способы служебной деятельности и адекватным сокращением войсковой компоненты Пограничной службы России, наращивать усилия по созданию органов пограничной стражи на участках, где войсковая охрана нецелесообразна.⁹¹ Таким образом, предполагается дальнейшее сокращение пограничных войск Российской Федерации. Соотношение войсковой и невойсковой компоненты в составе Пограничной службы предполагается изменить в пользу невойсковой, которую планируется довести к 2010 г. до 50 %.⁹² Указом Президента РФ от 11 марта № 308 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации»⁹³ с 1 июля 2003 г. упраздняется Федеральная пограничная служба Российской Федерации и передаются в состав Федеральной службы безопасности пограничные войска, органы пограничной службы и организации упраздняемой Пограничной службы Российской Федерации.

Железнодорожные войска Российской Федерации предназначены для технического прикрытия, восстановления и заграждения железных дорог в целях обеспечения боевой и

⁹¹ Главные угрозы безопасности России – внутренние // НВО. 2000. № 12. С. 3.

⁹² НВО. 1996. 28 нояб.

⁹³ СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1101.

мобилизационной деятельности Вооруженных сил Российской Федерации и других войск, для строительства как в военное, так и в мирное время новых и повышения живучести и пропускной способности действующих железных дорог, для восстановления железных дорог, разрушенных в результате стихийных бедствий, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами Российской Федерации.⁹⁴

На Железнодорожные войска возлагаются следующие основные задачи: в мирное время – организация и проведение подготовительных работ по техническому прикрытию и восстановлению порученных Железнодорожным войскам наиболее важных объектов железных дорог Российской Федерации; накопление, размещение, хранение и своевременная замена вооружения, военной и специальной техники, других материальных средств для развертывания войск на военное время, а также решение других задач; в военное время – техническое прикрытия, восстановление и заграждение наиболее важных объектов железных дорог во фронтовой полосе и в глубине страны; разминирование и эксплуатация головных участков восстанавливаемых железнодородных направлений; наведение и эксплуатация наплавных железнодородных мостов и инвентарных эстакад; строительство новых железнодородных линий, обходов узлов и мостов на тер-

⁹⁴ Статья 1 Федерального закона от 5 авг. 1995 г. № 126-ФЗ «О Железнодорожных войсках Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3202.

риториях стратегических (оперативно-стратегических) объединений и другие задачи.⁹⁵

Железнодорожные войска являются составной частью сил, привлекаемых к обороне, и состоят из федерального органа управления Железнодорожными войсками, соединений, воинских частей, научно-исследовательских учреждений, организаций и военных образовательных учреждений профессионального образования. Таким образом, Железнодорожные войска, выполняя обособленные от других войск функции, обеспечивают решение задач военной безопасности военными методами другими войсками (Вооруженными силами, пограничными, внутренними и др.).

Войска гражданской обороны, входящие в состав сил гражданской обороны, являются воинскими формированиями, специально предназначенными для решения задач в области гражданской обороны.⁹⁶ Под гражданской обороной понимается система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий. Понятие «гражданская оборона» входит в содержание более широкого понятия «гражданская защита», под которой понимается совокупность всей гуманитарной

⁹⁵ Что нам стоит мост построить // НВО. 2000. № 31. С. 8.

⁹⁶ Статья 15 Федерального закона «О гражданской обороне» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 799.

деятельности, связанной с защитой населения, окружающей природной среды и собственности (имущества) в случае аварий, стихийных бедствий и воздействия оружия в мирное и военное время. Конкретным содержанием этой деятельности является спасение жизни, имущества и окружающей среды в экстремальных (чрезвычайных) ситуациях специальными гражданскими силами, средствами и мерами в мирное и военное время.⁹⁷

Деятельность войск гражданской обороны осуществляется с момента объявления состояния войны, фактического начала военных действий или введения Президентом Российской Федерации военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также в мирное время при стихийных бедствиях, эпидемиях, эпизоотиях, крупных авариях, катастрофах, ставящих под угрозу здоровье населения и требующих проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Основными задачами войск гражданской обороны являются: эвакуация населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы; проведение аварийно-спасательных работ в случае возникновения опасностей для населения при ведении военных действий или вследствие этих действий; борьба с пожарами, возникшими при ведении военных действий или вследствие этих действий; обнаружение и обозначение районов, подвергшихся радиоактивному, хи-

⁹⁷ Палий А. И. Не только в военное время // НВО. 2000. № 12.

мическому, биологическому и иному заражению; обеззараживание населения, техники, зданий, территорий и проведение других необходимых мероприятий; восстановление и поддержание порядка в районах, пострадавших при ведении военных действий или вследствие этих действий, и др.

Таким образом, войска гражданской обороны решают задачи военной безопасности, в том числе военными методами, и соответственно этому включены в военную организацию Российской Федерации. По нашему мнению, требуется уточнение задач войск гражданской обороны с учетом того обстоятельства, что по основному функциональному предназначению они могут применяться не только для отражения агрессии против Российской Федерации, но и при внутреннем вооруженном конфликте, что наглядно показали действия в Чеченской Республике.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации отмечается, что необходим новый подход к организации и ведению гражданской обороны, с дальнейшим реформированием войск гражданской обороны и возможной передачей их функций другим войскам, т. е. к решению задач гражданской защиты должна также привлекаться военная организация государства в целом. Задача науки – определить формы, средства и методы такого участия.⁹⁸ Предстоит реформирование войск гражданской обороны с учетом создания Государственной спасательной службы Мини-

⁹⁸ Там же.

стерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Войска Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации (ФАПСИ) включают в себя войска правительственной связи, части радиоразведки и инженерно-строительные части, которые создаются, содержатся и используются в том числе за пределами Российской Федерации. Правовое положение войск определено Законом РФ «О федеральных органах правительственной связи и информации» от 19 февраля 1993 г. № 4524-І.⁹⁹

На войска ФАПСИ возлагаются следующие задачи: обеспечивать правительственной связью, иными видами специальной связи государственные органы, высшее военное руководство и командования объединений Вооруженных сил Российской Федерации, а также организации, предприятия, банки и иные учреждения; обеспечивать безопасность правительственной связи Российской Федерации и готовность систем правительственной связи и специальной информации для работы в военное время и в чрезвычайных ситуациях и т. д. Анализ законодательно определенных задач позволяет сделать вывод, что в целом войска ФАПСИ решают задачи национальной безопасности в информационной сфере, которая соприкасается с военной безопасностью. Таким об-

⁹⁹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 423.

разом, в сфере военной безопасности они обеспечивают деятельность других войск.

Указом Президента РФ от 11 марта № 308 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации»¹⁰⁰ с 1 июля 2003 г. упраздняется Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации и ее функции передаются Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Службе внешней разведки Российской Федерации и Службе специальной связи и информации при Федеральной службе охраны Российской Федерации.

Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «Об органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации»¹⁰¹ предусмотрена военная служба в Федеральной службе безопасности Российской Федерации. Федеральная служба безопасности Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти. Она создает территориальные органы безопасности и органы безопасности в войсках, осуществляет руководство ими и организует их деятельность, непосредственно реализует основные направления деятельности органов Федеральной службы безопасности, которыми являются контрразведывательная деятельность и борьба с преступностью.

¹⁰⁰ СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1101.

¹⁰¹ Там же. 1995. № 15. Ст. 1269.

Структура и организация деятельности Федеральной службы безопасности Российской Федерации определены Положением о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденным Президентом Российской Федерации от 6 июля 1998 г. № 806.¹⁰² Указом Президента РФ от 19 февраля 1993 г. № 277¹⁰³ утверждено Положение об органах государственной безопасности в Вооруженных силах РФ и иных воинских формированиях (военной контрразведке).

Задачами органов военной контрразведки являются: выявление, предупреждение и пресечение разведывательно-подрывной деятельности иностранных спецслужб и организаций против Российской Федерации, ее Вооруженных сил и иных воинских формирований (частей); добывание разведывательной информации об угрозах безопасности Российской Федерации, ее Вооруженных сил и иных воинских формирований и частей; ограждение Вооруженных сил и иных воинских формирований и частей от диверсионных и террористических актов и т. д.

Таким образом, функциональное предназначение Федеральной службы безопасности состоит в осуществлении контрразведывательной деятельности и противодействии терроризму в целях национальной безопасности Российской Федерации. Указанная деятельность осуществляется в ин-

¹⁰² Там же. 1998. № 28. Ст. 3320.

¹⁰³ Там же. 1996. № 52. Ст. 5916.

тересах не только военной, но и всех других видов национальной безопасности. Следовательно, ФСБ России в сфере военной безопасности играет обеспечивающую роль по отношению к другим организациям, непосредственно решающим задачи военной безопасности.

Федеральным законом от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке»¹⁰⁴ часть личного состава Службы внешней разведки является военнослужащими (ст. 17) и проходит военную службу по общим правилам военной службы с учетом специфики своей деятельности. Внешняя разведка обеспечивает национальную безопасность от внешних угроз. В Концепции национальной безопасности Российской Федерации отмечено особое значение для обеспечения национальной безопасности разведки и контрразведки, поскольку эффективное использование и всестороннее развитие их возможностей решает задачи своевременного обнаружения угроз национальной безопасности и определения их источников.

Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»¹⁰⁵ установлено, что органы государственной охраны комплектуются, в частности, военнослужащими. Под государственной охраной понимается функция федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности объектов государственной охра-

¹⁰⁴ Там же. № 3. Ст. 143.

¹⁰⁵ Там же. № 22. Ст. 2594.

ны, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер. Федеральным органом охраны является Федеральная служба охраны РФ, регулирование деятельности которой осуществляется в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента РФ от 2 августа 1996 г. № 1136.¹⁰⁶

Анализ Концепции национальной безопасности и Военной доктрины Российской Федерации позволяет сделать вывод, что Федеральная служба охраны России в широком смысле также участвует в решении задач военной безопасности, поскольку, реализуя функции охраны высших должностных лиц государства, обеспечивает тем самым поддержание внутривнутриполитической стабильности, защиты конституционного строя и решение других задач.

Инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования, в которых также предусматривается прохождение военной службы, в настоящее время реформируются в соответствии с Указом Президента «О мерах по реформированию специального строительства в Российской Федерации» от 4 февраля 1999 г. № 174 (в ред. Указа от 27 августа 1999 г. № 1117).¹⁰⁷ Штатная численность военнослужащих инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований установлена в количестве

¹⁰⁶ Там же. 1996. № 32. Ст. 3901.

¹⁰⁷ Там же. 1999. № 6. Ст. 840.

14,7 тыс. человек. Указанные воинские формирования занимаются специальным строительством в интересах обороны и безопасности государства.¹⁰⁸ Служба специальных объектов при Президенте Российской Федерации, являющаяся федеральным органом обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации,¹⁰⁹ также входит в военную организацию государства.

Основными задачами службы являются: разработка предложений по нормативному правовому и научному обеспечению мероприятий по мобилизационной подготовке федеральных органов государственной власти и их аппаратов, а также Администрации Президента Российской Федерации, в том числе по условиям их функционирования при размещении на пунктах управления государством и Вооруженными силами Российской Федерации и на иных специальных объектах мобилизационного назначения (далее именуются – специальные объекты) при проведении мобилизации, в военное время и в чрезвычайных условиях мирного времени; реализация в пределах своей компетенции мероприятий по обеспечению мобилизационной подготовки федеральных органов государственной власти и их аппаратов, а

¹⁰⁸ Пункт 1 Положения об инженерно-технических воинских формированиях и дорожно-строительных воинских формированиях при Федеральной службе специального строительства, утвержденного Указом Президента РФ от 1 августа 2000 г. № 1418 // Там же. 2000. № 32. Ст. 3343.

¹⁰⁹ Пункт 1 Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 15 марта 1999 г. № 350 // Там же. 1999. № 12. Ст. 1453.

также Администрации Президента Российской Федерации; разработка и реализация мобилизационных планов обеспечения функционирования специальных объектов по предназначению, согласованных с мобилизационными планами федеральных органов исполнительной власти, участвующих в обеспечении мобилизационной, оперативно-технической готовности и функционирования специальных объектов в военное время и в чрезвычайных условиях мирного времени, и т. д.

В структуру военной организации включены создаваемые на военное время специальные формирования, правовое положение которых до настоящего времени не определено, в том числе и в Федеральном конституционном законе «О военном положении».

Таким образом, структура военной организации Российской Федерации отличается от зарубежных аналогов тем, что кроме Вооруженных сил в нее входит ряд других организаций (войск, воинских формирований), а также отдельных государственных органов, которые, решая задачи военной безопасности, тем не менее не используют при этом военных методов и имеют вспомогательное значение по отношению к Вооруженным силам, т. е. обеспечивают решение ими поставленных задач в области военной безопасности. Указанное положение дел обусловлено только тем, что в ходе военного строительства и военной реформы в России пока не выработано концептуальных требований к военной ор-

ганизации государства. В то же время излишняя «военизация» (иногда говорят «милитаризация») отдельных сфер государственной жизни, доставшаяся нам от советского периода истории нашего государства, не отвечает интересам государства на пути строительства гражданского общества.

Поэтому на повестке дня стоит вопрос о выводе из военной организации Российской Федерации органов, участвующих в обеспечении военной безопасности государства невоенными методами (Службы внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации, Федеральной пограничной службы Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации и Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации (Службы специальных объектов)).

Военная организация Российской Федерации предназначена для решения задач военной безопасности в мирное время (внешних и внутренних), отражения агрессии против Российской Федерации и ее союзников, по поддержанию мира, а также иных задач, требующих высокой степени организованности личного состава и связанных с риском для жизни.

Поскольку составные части военной организации государства решают поставленные перед ними задачи в особом порядке, который связан с их внутренней организацией, особым порядком пополнения личным составом, исполнения служебных обязанностей, постольку целесообразным представляется исследование такого явления общественной жизни, как военная служба – особой формы деятельности части населения практически любого государства.

1.2. Теоретико-правовое понятие военной службы

В разделе первом настоящей главы исследования сделан вывод о том, что военная служба суть деятельности государственных организаций и органов, входящих в военную организацию государства, решающих задачи в области военной безопасности специфическим методами.

В силу специфики общественных отношений, опосредующих деятельность указанных организаций, важно проанализировать теоретико-правовое понятие «военная служба», его сущность и содержание. Проведенное исследование позволит сформулировать правовое понятие военной службы.

Человек осуществляет различные виды деятельности. В зависимости от целей это может быть деятельность, осуществляющаяся в интересах частных или личных, общественных, государственных или общечеловеческих. Одним из важнейших видов целенаправленной деятельности человека является служба.

В литературе понятие «служба» употребляется как социально-правовой институт, как система специальных органов, как духовная деятельность и т. д.¹¹⁰

¹¹⁰ См., например: *Манохин В. М.* Указ. соч. С. 3–5; *Бахрах Д. Н.* Административное право. М., 1996. С. 102, и др.

Как вид социальной деятельности служба появилась в системе социальных отношений в качестве необходимого условия для нормальной жизнедеятельности общества. Служебной деятельностью обеспечивается сфера производства, внешних связей, распределения материальных и иных благ, безопасности и охраны порядка, а также военное дело (военная служба).

Рассмотрим историко-правовые предпосылки возникновения специфической деятельности, именуемой военной службой. Немецкий юрист XIX столетия Л. фон Штейн писал: «На самой низкой ступени развития выступает на войну каждый раз весь народ. Глава семейства покидает свою хижину и свои поля, жена и дети следуют за ним... Военный стан – это сам народ. Когда просвещение делает успехи, то на войну выступают одни только способные носить оружие; дома еще слишком мало богатства, чтобы думать о раздельности труда также и во время войны. Только у более развитых народов выделяется из общей массы народонаселения особая, предназначенная для войны организация способных к оружию людей. Государственная власть выделяет этих людей на основании определенных правил и законов; она дает им особенную организацию, особенных предводителей, особенное устройство, особенные отличия, особенное право, особенное управление; она объявляет предназначенных ею таким образом для войны отдельных лиц и учреждения своею вооруженную силою; она определяет условия, на кото-

рых отдельные члены государства принимают участие в войне; она издает определенные предписания и постановления, которым они должны подчиняться. Образованная и организованная таким образом, призванная и уполномоченная государственной властью на войну, самостоятельно существующая и по наружности заметно отличающаяся от остального народонаселения организация военной силы государства называется войском».¹¹¹

Штейн выявил существенные признаки военной службы как специфической деятельности:

- она осуществляется в специфической организации, учреждаемой государством, являющейся военной, именуемой войском (вооруженной силой, армией);
- государство определяет порядок и условия поступления в военную организацию, пребывания и выхода из нее;
- военная организация предназначена для участия в военных действиях (войне или ином вооруженном противостоянии) военными методами;
- государство определяет внутреннее устройство военной организации, порядок управления ею, назначает ее руководителей и устанавливает отличия входящих в нее лиц от остального населения страны.

Однако не всякая деятельность с оружием в руках является военной службой. В противном случае участие лиц, например, в составе незаконных вооруженных формирований

¹¹¹ Штейн фон Л. Указ. соч. С. 57.

также могло быть отнесено к указанной специфической деятельности. Данная деятельность должна быть в нормативно определенном порядке уполномочена государственной властью.

С другой стороны, не всякая уполномоченная государством деятельность с оружием в руках является военной службой. Так, в Российской Федерации для исполнения служебных обязанностей имеют право на ношение оружия и в законодательно определенных случаях на его применение сотрудники органов внутренних дел, налоговой полиции, уголовно-исполнительной системы и ряда других организаций. Например, сотрудники внутренних дел имеют право на постоянное ношение и хранение табельного оружия, которое они имеют право применять для защиты граждан от нападения, опасного для их жизни или здоровья, для отражения нападения на сотрудника милиции, когда его жизнь или здоровье подвергаются опасности, а также для пресечения попытки завладения его оружием, для освобождения заложников и в других случаях, определенных ст. 15 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026–1 «О милиции».¹¹² Сотрудники налоговой полиции имеют право хранить, носить и применять табельное оружие в порядке, предусмотренном Законом РФ «О милиции».¹¹³

¹¹² Ведомости РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

¹¹³ Статья 11 Закона РФ от 24 июня 1993 г. № 5238-I «О федеральных органах налоговой полиции» (с изм. от 17 декабря 1995 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ.

Ключевым в определении понятия военной службы является ее целевое назначение, т. е. для чего она предназначена, а также применение специальных (боевых) средств и методов.¹¹⁴

Деятельность с оружием в руках становилась государственной не сразу. В какой момент указанная специфическая деятельность становится государственной, определяется конкретным историческим развитием каждого государства. Проследим этот процесс на примерах из истории нашего Отечества и Западной Европы, поскольку определение военной службы как вида государственной службы (или государственной службы особого вида) в отечественной юридической науке складывалось постепенно.

Поначалу для отражения военной опасности собирався весь народ. Так в нашем государстве образовалась рать. Однако продолжительный по времени сбор людей в рать привел к необходимости, с одной стороны, ускорения сбора ратников, а с другой – к более продолжительному задержанию наступающего неприятеля для выигрыша времени. Таким образом, в России возникли пограничные засеки (укрепленные замки – в Европе). Впоследствии в России перешли к учреждению сторожевых ратей в заставе близ границы (к найму постоянных надворных дружин – в Западной Европе).¹¹⁵

1993. № 29. Ст. 1114.

¹¹⁴ Ноздрачев А. Ф. Государственная служба. М., 1999. С. 53.

¹¹⁵ Примечание А. Эртеля: *Штейн фон Л.* Указ соч. С. 416–417.

Кроме того, Московское государство в XV–XVI вв. располагало и другой организованной военной силой, которая в основном состояла из дворянской конницы (дворянского ополчения). Дворяне – лица, несшие воинскую службу за предоставленное им московским государем право получения земельных наделов на период службы.¹¹⁶ В соответствии с «Уложением о службе» (1555 г.), «Судебником» Ивана IV (1550 г.) и «Соборным уложением» Алексея Михайловича (1649 г.) «служилые люди» («ратные люди») состояли на «государевой службе», за что получали земли и «государево жалование».¹¹⁷ Таким образом, дворяне служили не государству, а государю, т. е. служба носила не публичный, а частный характер.

Однако существующая военная организация не была совершенной, поскольку не могла нейтрализовать большой военной опасности. Для этого требовалось многочисленное войско, которое в короткие сроки невозможно было собрать воедино из-за значительного расселения людей.

Указанные обстоятельства привели к необходимости дальнейшего совершенствования военной организации государства. 1 октября 1550 г. Иваном IV был издан приговор (указ) «Об испомещении в Московском и окружных уездах избранной тысячи служилых людей». Так возникло в России

¹¹⁶ Хазин О. От войска к армии // НВО. 2000. № 29. С. 5.

¹¹⁷ Общая теория права и государства / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 289.

стрелецкое войско, которое было постоянным войском.

Стрелецкое войско состояло из городского войска (располагалось в отдельных слободах в городах и других поселениях) и земского войска, в состав которого входили помещики. Однако стрелецкое войско быстро сложилось в особую вооруженную часть мелкой буржуазии, весьма мало способную усвоить новое военное искусство, дворянское ополчение утратило свою роль в бою. Дворяне стали избегать «государевой службы», занимаясь преимущественно укреплением своего экономического благополучия. И. Т. Посошков писал, что даже выйдя в поход, дворяне в сражении целыми ротами прятались «за кусты», надеясь получить «легкие раны» и вернуться скорее в свое поместье.¹¹⁸ Указанные обстоятельства привели царя Алексея Михайловича к необходимости, начиная с 1647 г., привлекать на воинскую службу иностранцев из Западной Европы, в основном офицеров среднего и низшего звена, под командованием которых стали формироваться полки солдатского (иноземного) строя (пехотные и кавалерийские или рейтарские). Так в России было учреждено регулярное войско.

Таким образом, с образованием в 1550 г. стрелецкого войска воинскую службу можно считать службой в интересах государства, так как:

– сложившееся единое централизованное Русское госу-

¹¹⁸ Посошков И. Т. Книга о скудности и богатстве и другие сочинения. М., 1951. С. 248.

дарство под властью Москвы начало комплектовать постоянные войска, ставшие самостоятельным компонентом общегосударственной структуры, проводящей средствами вооруженной борьбы политику всего государства, а не отдельного княжества, класса, военного союза, группы людей;

- возникшие в результате военной реформы стрелецкие приказы были государственными постоянными формированиями, а не временными ратями, собираемыми на период ведения военных действий и распускаемыми с их прекращением, и не наемными отрядами, нанятыми на какой-либо ограниченный срок;

- зарождение постоянного войска Русского государства произошло в ходе проведения центральной властью коренных военных реформ – первых в истории Отечества, а указ Ивана IV от 1 октября 1550 г. является одним из ключевых законодательных актов государства, предварявших военные реформы.

Однако в XVI и XVII вв. военная служба только еще формировалась как служба государственная, поскольку стрелецкие войска и полки солдатского строя были поселенными вооруженными организациями, которые окончательно не порвали связей своего повседневного быта с укладом жизни обычного посадского населения. Личный состав войск в свободное от службы время проживал в своих домах с семьями. Военная служба не была для стрельцов единственным занятием, так как они, имея особые торговые и промышлен-

ные преимущества, кормились в основном от своих промыслов,¹¹⁹ т. е. военная служба не была для них профессией в современном ее понимании. Военный историк П. Р. Бобровский писал: «Безнадежными для военного дела были полки новейшей формации “солдатского, рейтарского и драгунского строя”, сформированные царем Алексеем Михайловичем преимущественно из даточных людей, под командою иноземных начальников и офицеров, или же из военных поселян, устроенных по северо-западной, западной и юго-западной границам Московского государства. После прекращения военных действий они распускались, власть полковников и офицеров прекращалась, и люди становились опять пахарями. Роль людей, бывших то воинами, то поселянами, имела весьма вредное влияние на успех военного дела. В таком войске не могла быть утверждена военная дисциплина. Уже в самом начале войны многие солдаты разбегались от малейшей неудачи... Каждый ратник добывал себе пропитание собственными силами; грабежи и насилие были главным способом продовольствия войск в военное время...»¹²⁰ Далее он делает вывод: «...настоящего регулярного войска в России в то время у нас еще не было даже и в зародыше. Чтобы перейти к регулярным войскам, необходимо было переустроить всю военную систему, изменить способы комплек-

¹¹⁹ Примечание А. Эртеля: *Штейн фон Л.* Указ. соч. С. 418.

¹²⁰ *Бобровский П. Р.* Петр Великий как военный законодатель. СПб., 1887. С. 14.

тования войск, их содержание, управление, следовательно, нужно было тронуть весь механизм провинциальной и государственной администрации, нужно было создать центральную государственную казну, уравнивать налоги, ввести контроль и т. д.». ¹²¹

Окончательно становление военной службы как службы государственной завершилось в конце XVII в. с созданием Петром I регулярной армии. 25 июня 1700 г. (по старому стилю) Петр I учредил регулярную армию взамен уничтоженного стрелецкого войска. ¹²² Образование регулярного войска было объективным требованием общественного развития Московского государства, что было отмечено П. Р. Бобровским, который писал: «Необходимо было воспользоваться опытом более зрелых народов, где существование постоянного войска обеспечено было соответственным развитием производительных сил народонаселения. Военный быт в России должен был также обособиться, выделиться в особый постоянный организм, как он выделился несколько ранее в государствах Западной Европы. Тип нового войска был подготовлен великими событиями XVII столетия Европы. Он усвоен Россией вместе с привитием новых военно-административных должностей, учреждений, уставов и законов, служащих основанием “военного права” в Русском государстве. В непосредственной связи с преобразованием войск и с

¹²¹ Там же. С. 8.

¹²² Хроника Российской Императорской армии. СПб., 1852. С. 213.

образованием флота находятся изменения государственного устройства, провинциальной администрации и финансовой системы. Совершение военной реформы Петром I знаменует переход России от древней истории к новой». ¹²³

С принятием Петром I Воинских артикулов 1715 г. и Воинского устава 1716 г. законодательно был закреплён «новый принцип “военного служения”»: ратная служба теперь осуществлялась на регулярной основе, становилась службой не только Царю (и даже «не столько» Царю), а и Государству, Отечеству». ¹²⁴ «В новоустроенном регулярном войске помещному началу, поддерживавшему рабство, твердо и ясно противопоставлено начало служебное, а это начало, скрепленное военною дисциплиною, не ставит подчиненного в унижительное положение перед своим начальником. Солдат такой же слуга отечеству, как и офицер...» ¹²⁵ Этот принцип государственного служения красной нитью прошел через введенную Петром I «Табель о рангах...» 1722 г. и другие принятые им и в последующем законы Российской империи и проводимые в России военные реформы.

Во второй половине XIII в. Г. Потемкин провел реформу рекрутского набора, в результате которой рекрутская повинность, кроме коренных русских губерний, распространи-

¹²³ Бобровский П. Р. Указ. соч. С. 17.

¹²⁴ Военное законодательство Российской империи (Кодекс русского военного права). М., 1996. С. 11.

¹²⁵ Бобровский П. Р. Указ. соч. С. 46.

лась на Украину и Белоруссию.¹²⁶ А. В. Суворов в изданном в 1764 г. «Полковом учреждении» учил: «Покажи на деле, что ты русский и защищаешь Отечество».¹²⁷ В ходе военной реформы в 60–70-х годах XIX в. рекрутская повинность была заменена воинской повинностью. 1 января 1874 г. был издан Указ о всеобщей воинской повинности и в 1876 г. принят Устав о воинской повинности, согласно которым мужское население, без различия состояний, подлежало воинской повинности, армия пополнялась ежегодными наборами со всей Империи (ст. 1 Устава).¹²⁸ Указанные положения сохранились в принятом в 1912 г. новом Уставе о воинской повинности.¹²⁹

После Октябрьской революции 1917 г. первоначально Красная Армия комплектовалась на добровольных началах. Однако с началом Гражданской войны был осуществлен переход от добровольчества к обязательной военной службе. В соответствии с Конституцией РСФСР 1918 г. в целях защиты Отечества была установлена всеобщая воинская повинность. С принятием 18 сентября 1925 г. Закона СССР

¹²⁶ См.: Именной указ Правительственному сенату от 30.01.1771 г. № 13749 «О наборе рекрут с 500 душ по 1 человеку» // Полн. собр. законов Российской империи. Собр. 1-е. Т. 19. С. 436–439; *Семакин А. С.* Защита Отечества в конституционном праве Российской Федерации. М., 2000. С. 17.

¹²⁷ *Суворов А. В.* Полковое учреждение. М., 1949. С. 68.

¹²⁸ Приказ по военному ведомству от 01.01.1974 г. № 1 // Приказы по военному ведомству за 1874 г. СПб., 1974.

¹²⁹ Свод законов Российской империи. Т. 4. СПб., 1912.

«Об обязательной военной службе» была установлена смешанная система устройства и комплектования Вооруженных сил (постоянная кадровая армия и территориально-милицийские части и соединения), а в соответствии с Законом СССР «О всеобщей воинской обязанности» от 1 сентября 1939 г. осуществлен переход к кадровой системе устройства Вооруженных сил. Последующим Законом СССР «О всеобщей воинской обязанности» от 12 октября 1967 г. военная служба была определена как особый вид государственной службы, заключающейся в непосредственном выполнении гражданами конституционной воинской обязанности в составе Вооруженных сил СССР. Советский этап эволюции военной службы как специфической деятельности с оружием в руках в интересах государства характеризуется нормативным закреплением ее как государственной службы особого вида.

Б. М. Лазарев справедливо отмечал, что «на службе у государства находятся также солдаты, офицеры и генералы армии и других вооруженных формирований»,¹³⁰ т. е. военная служба является службой государственной.

Таким образом, на вопрос, может ли в настоящее время военная служба носить негосударственный характер, мы отвечаем отрицательно. Если она носит негосударственный характер – это не военная служба, а частная вооруженная служба отдельным людям или группам людей, например участие

¹³⁰ Лазарев Б. М. Указ. соч. С. 6.

в составе незаконных вооруженных формирований в Чеченской Республике. Государственной военной служба становится тогда, когда она преследует только государственные цели и регламентирована публичными актами государства.

Служба осуществляется как в государственных, так и негосударственных структурах. К последним относятся, например, общественные и религиозные объединения. Как отмечает В. М. Манохин, «...служба – непереносимый, неотъемлемый элемент и условие жизнедеятельности любой государственной организации и многих негосударственных организаций».¹³¹ Далее в самом общем виде он определяет службу как профессиональную деятельность определенного контингента лиц – служащих – по организации исполнения и практической реализации полномочий государственных, общественных и иных социальных структур.¹³²

Государственные организации (структуры) создаются (учреждаются и формируются) государством для реализации государственных целей и функций. В самом общем смысле к ним относятся государственные органы, государственные предприятия и учреждения и их объединения, вооруженные формирования (Вооруженные силы, другие войска и воинские формирования). Как справедливо отметил Г. В. Атаманчук, «Государственная служба призвана обеспечить и гарантировать реализацию целей и функций госу-

¹³¹ Манохин В. М. Указ. соч. С. 9.

¹³² Там же. С. 9.

дарства...»¹³³ В то же время, в каких из перечисленных государственных организаций служба считается государственной, определяется государством.

Общепринятого определения понятия «государственная служба» в научной литературе нет. Наиболее часто встречаются определения государственной службы:

- как формы участия граждан в осуществлении целей и функций государства;
- как формы реализации связи отношений государства, общества, закона и гражданина;
- как механизма формирования, реализации и совершенствования институтов государственной власти и государственного управления;
- как единства правовых институтов, регулирующих осуществление государственной власти и государственного управления, и социального института – сообщества, профессиональной корпорации, лиц, практически исполняющих эти функции в соответствии со своим правовым статусом;
- как системы государственных органов, имеющих своих служащих для выполнения государственных задач и функций;
- как особого вида управленческой деятельности – го-

¹³³ Атаманчук Г. В. Предисловие // Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы / Под общ. ред. Г. В. Атаманчука. М., 1997. С. 5.

сударственной административной (аппаратной) деятельности.¹³⁴

До принятия Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы» государственная служба была определена как профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.¹³⁵ Из указанного определения следует, что сфера государственной службы в Российской Федерации сужена и ограничена государственными органами, являющимися частью государственного аппарата, которые образуются в установленном законом порядке и наделяются государственными полномочиями, необходимыми для осуществления функций государственной власти. С принятием указанного Закона государственная служба предусматривается не только в государственных органах, но и в иных организационных структурах, в том числе обеспечивающих исполнение полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Из определения государственной службы можно выде-

¹³⁴ См., например: Государственная служба Российской Федерации: Первые шаги и перспективы. М., 1997. С. 26, 61, 93; *Граждан В. Д.* Государственная служба как профессиональная деятельность. Воронеж, 1997. С. 9; *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 8; *Казанцев Н. М.* Толковый словарь правового содержания понятий государственной службы. М., 1996. С. 10, и др.

¹³⁵ Пункт 1 ст. 2 Федерального закона от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 2990.

лить ее существенные признаки: во-первых, государственная служба призвана обеспечивать практическое осуществление задач и функций государства и, во-вторых, она является профессиональной деятельностью, т. е. деятельностью, осуществляемой на основе специальных теоретических знаний и практических навыков, приобретаемых в результате подготовки.

Государственная служба предназначена, как правило, для решения задач государственного управления в различных сферах государственной жизнедеятельности.¹³⁶ Однако государственной является не только служба по государственному управлению, но и деятельность по решению иных задач и реализации функций государства. Государственной является военная служба, служба в органах внутренних дел, федеральных органах налоговой полиции, в таможенных органах, дипломатическая служба, государственная служба казачьих обществ и т. д.¹³⁷ В то же время не вся деятельность в составе перечисленных государственных организаций и органов может быть отнесена к государственной службе. Так, согласно Федеральному закону «Об обороне»,¹³⁸ комплектование Во-

¹³⁶ *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. С. 52.

¹³⁷ См. например: *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации / Отв. ред. Г. А. Туманов. М., 1996. С. 130–167; Государственная служба (комплексный подход). М., 1999. С. 135–137; *Сергун П. П.* Указ. соч. С. 11–14, и др.

¹³⁸ СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

оруженных сил РФ, кроме военнослужащих, осуществляется лицами из числа гражданского персонала, часть которых находится на государственной службе и является государственными служащими, т. е. занимает, согласно Федеральному закону от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», государственные должности государственной службы.

По нашему мнению, правы те авторы, которые считают государственной также службу в различных специализированных отраслях и сферах, регулирование которых «обычно является системным, охватывающим службу в органах всех уровней или отрасли (сферы) в целом».¹³⁹

Кроме ряда государственных органов, входящих в государственный аппарат, военная служба предусмотрена в специально создаваемых государством организациях – войсках и воинских формированиях, которые непосредственно в государственный аппарат не входят, но призваны решать специальные задачи и реализовывать функции в сфере военной безопасности. Однако даже беглый анализ состава этих организаций позволяет сделать вывод, что профессиональной военная служба является только для части их личного состава – военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, т. е. признак профессионализма для военной службы не является определяющим в ее содержании.

¹³⁹ *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. М, 1998. С. 179.

Таким образом, налицо проблема как в нормативном, так и концептуальном определении понятия государственной службы, и, следовательно, по нашему мнению, теоретически важно сформулировать правовое понятие государственной службы, раскрыть его содержание, структуру государственной службы и определить место военной службы в системе государственной службы на основе сравнительно-правового анализа отдельных видов государственной службы.

Военная служба – сложное социальное и правовое явление, раскрытие содержания которого невозможно без комплексного подхода. Она составляет основу деятельности и функционирования Вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов, входящих в военную организацию государства, охватывает миллионы граждан Российской Федерации.

Деятельность военнослужащих носит государственный характер. Поэтому ей присущи все основные свойства государственной службы: деятельность в составе государственных организаций и органов; военнослужащие, выполняя специфические задачи в соответствии с законодательно закрепленными за государственными органами функциями, действуют от имени и в интересах государства и общества в целом; взаимоотношения военнослужащих строятся на основе характерных для государственной службы отношений власти и подчинения; правовое положение военнослужащих, порядок исполнения и прохождения военной службы определя-

ются государством. Таким образом, можно предложить общее универсальное определение понятия государственной службы, с одной стороны, учитывающее признаки государственной службы, предусмотренные Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы», а с другой – специфическую деятельность в определенных сферах государственной жизнедеятельности. Под государственной службой понимается деятельность лиц, находящихся на государственных должностях, по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, а также деятельность в целях решения государственно значимых задач специфическими методами.

Поскольку военная служба учреждается в организациях, решающих задачи в области военной безопасности государства, постольку она является видом государственной службы.¹⁴⁰ В то же время, являясь разновидностью государственной службы, военная служба имеет исключительно выраженную специфику, которая подчас исключает прямые параллели и аналогию с содержанием понятий «государственная служба» и «государственный служащий», закрепленных в Федеральных законах от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» и от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы

¹⁴⁰ Пункт 1 ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и п. 1 ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

Российской Федерации», что объясняется не столько несовершенством законодательства о военной службе и наличием в нем пробелов, сколько ее предназначением и вытекающим из этого особым порядком поступления на военную службу, ее прохождения и прекращения.

В литературе высказано мнение, что отличия военной службы от других видов специальной государственной службы не столь существенны, и это позволяет объединить ее с другими видами государственной службы,¹⁴¹ т. е. она не носит особого характера. С таким мнением вряд ли можно согласиться, хотя оно не лишено определенного смысла. Указанная позиция обусловлена особенностями структуры военной организации Российской Федерации, рассмотренными в разделе первом настоящей главы исследования, включающей помимо организаций, предназначенных для решения задач обороны и военной безопасности военными методами в специфических формах (проведение операций, ведение боевых действий и др.) для сохранения суверенитета, территориальной целостности государства, его неприкосновенности (Вооруженных сил, пограничных и внутренних войск), иные организации и органы, играющие при этом обеспечивающую роль, что, соответственно, не требует особой специфики их деятельности.

В литературе нет единого мнения о месте военной службы в системе государственной службы Российской Федерации.

¹⁴¹ Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 53.

Концептуальное значение имеет методологический подход А. Ф. Ноздрачева, который указывает, что государственная служба едина по своей правовой природе и различна по решаемым задачам. Из этого следует ее дифференциация по различным направлениям деятельности государства и, соответственно, деление на виды. Под видом государственной службы понимается ее специализация, которая, в свою очередь, обуславливается уровнем, целями и функциями соответствующих государственных органов и производна от них.¹⁴² Ответ на вопрос о месте военной службы в системе государственной службы имеет важное теоретическое значение, поскольку позволяет сформулировать концептуальные положения о структуре института государственной службы, ее разновидностях и как следствие – предложения по совершенствованию законодательства о государственной службе и ее видах.

Ряд авторов относит военную службу к военизированной государственной службе. Кроме военной, к военизированной государственной службе они относят также службу безопасности, внутренних дел и пограничную.¹⁴³ Недостатком указанной классификации является то обстоятельство, что в ней смешаны виды государственно-значимой деятельности (военная служба) с административными органами, в которых исполняется военная служба. Так, согласно

¹⁴² Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 45.

¹⁴³ Государственная служба: теория и организация. Ростов н/Д., 1998. С. 186.

ст. 16 Федерального закона «Об органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации», органы ФСБ России комплектуются военнослужащими и гражданским персоналом. Причем, сотрудниками органов ФСБ являются военнослужащие, за исключением военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, и лица из числа гражданского персонала, назначенные на должности военнослужащих. Следовательно, в органах ФСБ России предусмотрена как военная служба, так и иная государственная служба по решению задач в сфере национальной безопасности. Аналогичные положения содержатся в Федеральном законе «О Пограничной службе Российской Федерации», согласно которому Пограничная служба является государственной военной организацией.

Д. Н. Бахрах называет военную службу разновидностью милитаризованной службы, которая, в свою очередь, является разновидностью федеральной государственной службы. К милитаризованной службе он также относит следующие службы: милицейскую, таможенную, внутреннюю службу в системе МВД РФ, военизированную охрану МПС, горноспасательную службу и др.¹⁴⁴ С указанной классификацией вряд ли можно согласиться, поскольку термин «милитаризм» обычно применяется для характеристики военной мощи, наращивания вооружений и активизации военных приготовлений, не носящих оборонительного характера. К тому

¹⁴⁴ Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 1996. С. 121.

же предложенная классификация страдает таким недостатком, как смешение в одно системное явление разноуровневых понятий.

Так, по нашему мнению, к государственной относится служба, решающая государственно значимые задачи: обороны, безопасности, охраны общественного порядка, т. е. задачи, которые решаются в интересах всего государства и без решения которых его существование немыслимо. В приведенной классификации к милитаризованной государственной службе по признаку владения оружием отнесены военизированная охрана МПС России, а по названию – военизированные горноспасательные части, отношения между служащими в которых строятся на основании Дисциплинарного устава военизированных горноспасательных частей по обслуживанию горнодобывающих предприятий металлургической промышленности.¹⁴⁵

Ю. Н. Старилов в своей работе, посвященной теоретико-правовому исследованию государственной службы в Российской Федерации, говорит о принадлежности военной службы к государственной службе без указания места военной службы в системе государственной службы.¹⁴⁶

А. Ф. Ноздрачев относит военную службу к разновидности специальной государственной службы, являющейся видом государственной службы наряду с федеральной госу-

¹⁴⁵ СЗ РФ. 1995. № 5. Ст. 310.

¹⁴⁶ Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 41.

дарственной службой и государственной службой субъектов Российской Федерации.¹⁴⁷ Однако военная служба, как и другие «специальные» виды государственной службы (таможенной, дипломатической и т. д.), решает задачи, относящиеся к исключительному ведению Российской Федерации и, следовательно, является разновидностью федеральной государственной службы. Таким образом, налицо проблема классификации видов государственной службы.

Автор поддерживает мнение В. М. Манохина, который считает военную службу разновидностью федеральной государственной службы.¹⁴⁸

Военная служба характеризуется следующими признаками:

- она исполняется в целях сохранения государственного суверенитета и территориальной целостности, а также выполнения ряда иных функций, отнесенных Конституцией Российской Федерации к исключительному ведению Российской Федерации;

- финансирование государственных органов и организаций, в которых предусмотрена военная служба, происходит только из федерального бюджета;

- правовое регулирование военной службы осуществляется только федеральным законодательством, а также нормативными правовыми актами Президента и Правительства

¹⁴⁷ Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 45–55.

¹⁴⁸ Манохин В. М. Указ. соч. С. 207.

Российской Федерации и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, статус военной службы определяется только федеральным законодательством и исключается возможность ее введения в государственных органах и организациях субъектов Российской Федерации.

Г. В. Атаманчук, считающий государственную службу целостным социально-правовым институтом, т. е. не суммой служб на различных уровнях и в различных подсистемах государственного аппарата, а единой государственной службой одному государству, ее создавшему, с соответствующим объемом и структурой, условно делит ее на гражданскую государственную службу (в органах представительной, исполнительной и судебной власти), военную государственную службу (в армии и приравненных к ней структурах) и специализированную государственную службу (в административных органах).¹⁴⁹

В основу классификации должен быть положен критерий, позволяющий сгруппировать наиболее близкие по характеру служебной деятельности виды государственной службы. По нашему мнению, методологически обоснованным для указанных целей является критерий использования тех или иных методов решения стоящих перед государственными организациями и органами, в которых исполняется государственная служба, задач. Методы решения задач государ-

¹⁴⁹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М., 1997. С. 264.

ственными организациями и органами обуславливают особые организационные отношения между лицами, в них входящими. По указанному критерию государственная служба может быть разделена на следующие виды: гражданскую, в том числе специальную, военизированную и военную (см. схему 2 Приложения 1).

Таким образом, военная служба – это особый вид установленной государством на основании федерального закона деятельности человека в специально создаваемых им государственных организациях (войсках, воинских формированиях) и органах, решающих задачи в области военной безопасности специфическими (военными) методами в целях подготовки к вооруженной защите и защиты Отечества.

Как уже было отмечено ранее, цели государства – это пути для удовлетворения его потребностей, которые достигаются решением определенных государственно значимых задач. Военная служба обеспечивает независимость, государственный суверенитет¹⁵⁰ и целостность государства. Военная служба осуществляет реализацию этих целей специфическими военными методами.

Профессор Штейн указывал, что единственным средством для подготовки качественных «людей, предназначенных для войны», является известная степень «упражнения в военном деле; следовательно, единственное средство для

¹⁵⁰ Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы. М., 1999. С. 141–142.

приобретения его (такого качества. — А. К.) — служба». ¹⁵¹

Для исполнения функций государства в сфере обороны и безопасности государства, возложенных на перечисленные в гл. 1.1 организации и органы, необходим определенный порядок реализации их компетенции, который, по мнению Н. М. Казанцева, в гражданских («невоенных») сферах осуществляется посредством государственной службы как формы административно-правовой деятельности государственных органов, ¹⁵²

¹⁵¹ Штейн фон Л. Указ. соч. С. 70.

¹⁵² Казанцев Н. М. Указ. соч. С. 181.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.