

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	5
Глава 1	8
1.1. Военная служба в государственном механизме Российской Федерации	8
1.2. Теоретико-правовое понятие военной службы	31
1.3. Военная служба как особый вид федеральной государственной службы	47
Выводы по главе 1	61
Глава 2	64
2.1. Правовая институционализация военной службы	64
2.2. Принципы военной службы	84
Конец ознакомительного фрагмента.	93

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 приоритетной задачи по переходу к профессиональной армии. «Реформа нужна обществу, но прежде всего – и самой армии» – отмечено в Послании.¹ Поэтому на повестке дня стоит первоочередная 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 Российской 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

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.

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

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 деятельности 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 актуальные 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

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. ... 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.

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 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 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.

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.

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. 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 этого 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 жизнедеятельности 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.

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.

²⁵ Там же. С. 5.

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 «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 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 отношениях. 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.

²⁶ Возженников 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 всему 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.

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.

³¹ Шумилов В. М. Указ. соч. С. 5.

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 интеллектуальных), 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 государства.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 безопасности государства.³⁶

³² Там же. С. 6.

³³ Коркунов Н. М. Указ. соч. С. 257.

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.

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

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 взглядов 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

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 государ-

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

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.

⁴¹ Там же. С. 64.

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

ства, которая относилась к числу его внешних функций.⁴³ Однако события последних лет 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 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 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 коллектив-

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.

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

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

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 противоборство 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).

ных 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 безопасности (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 отведено 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 континентального 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

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

⁴⁸ Возженников А. В. Указ. соч. С. 65.

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

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).

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 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 отношении 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, именовал ее «военным бытом». По его мнению, «...когда одному государству угрожает другое; когда вследствие нападения последнего подвергается опасности целостность первого или даже само существование его, тогда государственная жизнь преоб-

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.

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.

⁵⁷ СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

разуется 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 формирования) 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» 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 воен-

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.

⁶⁰ Возженников А. В. Указ. соч. С. 66.

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

ную 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 Военной 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). Причем 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 собой 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 (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 определением указанным военнослужащим задач в сфере военной безопасности отнесение их к военной организации, по нашему мнению, является не целесообразным.

⁶² Штейн фон Л. Указ. соч. С. 18.

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

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

⁶⁵ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

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 перед 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.

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

⁶⁶ Штейн фон Л. Указ. соч. С. 19.

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

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 указанной 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

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

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 конгресс 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 между 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

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 закреплен 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

⁷⁰ Конституции зарубежных стран. С. 189–203.

⁷¹ Там же. С. 338–359.

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

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

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 Объединенному комитету, состоящему из депутатов бундестага и членов бундесрата (ст. 115е). Фактически в Основном законе ФРГ закреплены 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 вооруженные силы, состоящие из сухопутных войск, военно-воздушных и военно-морских сил. Составной частью вооруженных сил 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 облачают Правительство необходимыми полномочиями (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 представляющей единого правового акта, а состоящей

⁷⁴ Там же. С. 86–95.

⁷⁵ Там же. С. 655–686.

⁷⁶ Там же. С. 415–450.

⁷⁷ Там же. С. 357–414.

⁷⁸ Там же. С. 509–600.

⁷⁹ Великобритания (информационно-справочный материал). Североморск, 1996. С. 53.

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 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; 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 допуском Основного закона. 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. 87а).

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

⁸¹ Title 10. United State Code. § 351.

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 конституционными 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 органов, 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.

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

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

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 закреплен в Военной доктрине Российской Федерации, что, безусловно, предполагает внесение изменений в законодательство Российской Федерации. На Вооруженные силы и другие войска во внутренних вооруженных конфликтах возлагается решение следующих задач: разгром и ликвидация незаконных вооруженных формирований, бандитских и террористических групп и организаций, уничтожение их баз, 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 предпосылок для политического урегулирования. Часть состава Вооруженных сил Российской Федерации может входить в объ-

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.* Вооруженный экстремизм попирает права человека // Там же. С.7; *Белослудцев О. А., Попов И. М.* Штыки против бандитов // Там же. С. 3.

⁸⁵ СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2401.

единенные 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 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 реформирования 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,

⁸⁶ Там же. 1997. № 6. Ст. 711.

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

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

демографическая и культурно-религиозная экспансия сопредельных государств на российскую территорию, во-вторых, активизация деятельности трансграничной организованной преступности, а также зарубежных террористических 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 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 компонента, 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

⁸⁹ Российская газета. 2000. 11 мая.

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

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

⁹² НВО. 1996. 28 нояб.

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 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 прикрытие, 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 территориях 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 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)

⁹³ СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1101.

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

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.

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, химическому, 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 Министерства 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. № 4524-1.⁹⁹

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

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

⁹⁸ Там же.

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

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 образом, 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.

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 интересах 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

¹⁰⁰ СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1101.

¹⁰¹ Там же. 1995. № 15. Ст. 1269.

¹⁰² Там же. 1998. № 28. Ст. 3320.

¹⁰³ Там же. 1996. № 52. Ст. 5916.

¹⁰⁴ Там же. № 3. Ст. 143.

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 охраны, 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 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 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

¹⁰⁵ Там же. № 22. Ст. 2594.

¹⁰⁶ Там же. 1996. № 32. Ст. 3901.

¹⁰⁷ Там же. 1999. № 6. Ст. 840.

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.

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 организации 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 специфическими 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

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 особую организацию, особенных предводителей, особенное устройство, особенные отличия, особенное право, особенное управление; она объявляет предназначенных ею таким образом для войны отдельных лиц и учреждения своею вооруженною силою; она определяет условия, на которых 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;

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

¹¹¹ *Штейн фон Л.* Указ. соч. С. 57.

– 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 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

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 собирался 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

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»

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. 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.

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

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 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 государство 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, предвсраввших 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 промышленные преимущества, кормились в основном от своих промыслов,¹¹⁹ т. е. военная служба не была

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

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

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

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 комплектования 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 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 закреплен «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.

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

¹²¹ Там же. С. 8.

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

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.

Во второй половине XIII в. Г. Потемкин провел реформу рекрутского набора, в результате которой рекрутская повинность, кроме коренных русских губерний, распространилась 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 «Об обязательной военной службе» была установлена смешанная система устройства и комплектования Вооруженных сил (постоянная кадровая армия и территориально-милицейские 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 в составе незаконных вооруженных формирований в Чеченской Республике. Государственной военной службой 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 – неперемный, 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

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.

¹³⁰ *Лазарев Б. М.* Указ. соч. С. 6.

¹³¹ *Манохин В. М.* Указ. соч. С. 9.

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 государства...»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 – государственной 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 выделить 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.

¹³² Там же. С. 9.

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

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.

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 Вооруженных 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 военной службой 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.

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

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.

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

службы определяются 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 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. 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, обусловливается 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.

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».

¹⁴¹ Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 53.

¹⁴² Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 45.

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 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 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. Стариков 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 государственной 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.

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

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

¹⁴⁵ СЗ РФ. 1995. № 5. Ст. 310.

¹⁴⁶ Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 41.

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

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

¹⁴⁸ Манохин В. М. Указ. соч. С. 207.

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

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

¹⁵¹ Штейн фон Л. Указ. соч. С. 70.

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 т. е. государственная служба является разновидностью административного процесса: кем, как, когда, каким образом, через какие процедуры, в каком порядке исполняются функции государственных органов. По мнению автора, указанный подход частично применим и к военной службе. Посредством исполнения военной службы реализуются функции отдельных государственных органов и организаций, создаваемых в целях обеспечения государственного суверенитета и целостности Российской Федерации. В то же время особенность военной службы заключается в том, что заранее определить алгоритм действий военнослужащих не всегда представляется возможным из-за специфики их деятельности, имеющей подчас исключительно динамичный характер, что особенно характерно при ведении боевых действий. Однако ведение боевых действий подчиняется определенным законам, выявить которые и формализовать в виде боевых уставов и других актов военного управления¹⁵³ является задачей не правовой науки, а военной. В то же время формализованные в виде актов военного управления они приобретают свойство нормативного правового акта соответствующего органа военного управления, который имеет следующие характерные черты: подзаконность, правовой характер, авторитарность, императивность.¹⁵⁴

Сохранение государственного суверенитета и целостности Российской Федерации достигается различными средствами, в том числе и установлением конституционной обязанности граждан по защите Отечества. Конституцией Российской Федерации провозглашено: «Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации» (п. 1 ст. 59). Граждане могут исполнять свою обязанность по защите Отечества путем предоставления материальных средств, необходимых для организации обороны страны (уплата общих и специальных налогов, автотранспортная, гужевая, судовая, квартирная повинности), работая на строительстве оборонных сооружений, на оборонных предприятиях и т. д.¹⁵⁵ Однако основными формами защиты Отечества в мирное время является воинская обязанность граждан, которая предполагает, в частности, прохождение военной службы по призыву и исполнение конституционного долга по защите Отечества путем добровольного поступления на военную службу.

Ю. Н. Стариков отмечает, что «главной целью государственной службы является практическое осуществление функций государства, решение его задач, обеспечение благосостояния общества, удовлетворение публичных интересов на основе принципов и положений, установленных в Конституции РФ, федеральных законах...»¹⁵⁶ Следовательно, основная цель военной службы – это практическое осуществление функций государства по обеспечению его независимости, государственного суверенитета и целостности, удовлетворение

¹⁵² Казанцев Н. М. Указ. соч. С. 181.

¹⁵³ Акт военного управления есть выраженное на основе и во исполнение действующего законодательства в пределах компетенции органов военного управления государственно-властное повеление, направленное на регулирование отношений в процессе организации военного управления, жизни, быта и деятельности войск (Военная администрация. М., 1996. С. 16–19).

¹⁵⁴ См., подробнее: Военное право / Под ред. Н. И. Кузнецова. М., 1996. С. 41–44; Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Указ. соч. С. 20–22.

¹⁵⁵ Стрекозов В. Г. Защита Отечества – конституционная обязанность граждан СССР: Дис. ... канд. юр. наук. М., 1973. С. 83.

¹⁵⁶ Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 43.

публичного интереса в области военной безопасности на основе принципов и положений, установленных в Конституции РФ и федеральных законах.

Военная служба организуется для решения задач государства, осуществления его функций и функций государственных органов и организаций.

В каком соотношении находятся функции и задачи военной службы? Задачи и функции военной службы – понятия соотносимые, тесно взаимосвязанные, но не совпадающие. Задачи военной службы имеют исходное значение по отношению к ее функциям, являются их непосредственной предпосылкой. В свою очередь, функции военной службы представляют собой средство реализации, выполнения ее задач. Задачи военной службы реализуются посредством осуществления ее функций. Как правило, в законодательстве определены задачи государственных организаций и органов и их полномочия, а функции определяются на уровне подзаконного правового регулирования.

Поскольку в настоящее время понятие функций государственной службы нормативно не определено, постольку этот вопрос имеет лишь постановочный характер. Указанное положение касается в том числе и военной службы как разновидности государственной службы. Однако анализ функций военной службы имеет исключительно важное теоретико-правовое и практическое значение, поскольку позволяет оценить ее роль и назначение в государственно-служебной деятельности и место в государственном механизме, определить ее эффективность, полезность и значимость.

Функции государства выполняют все государственные органы, реализующие государственную власть. Функции государства по обеспечению целостности и государственного суверенитета возлагаются как на государственные органы, так и на государственные организации, в которых предусматривается военная служба: Вооруженные силы, другие войска, воинские формирования и некоторые государственные органы. Указанные функции нашли свое закрепление в предметах исключительного ведения Российской Федерации, перечисленных в ст. 71 Конституции РФ, и соответствующих им функциях государственных организаций и органов, на которые возложена реализация предметов ведения.

Государственная служба в современном понимании сводится к исполнению функций государственного управления, рассматриваемого в широком смысле, т. е. как управленческая деятельность в системе исполнительной, представительной и судебной власти.¹⁵⁷ Военная служба выполняет функции собственно государства – обеспечение его суверенитета и территориальной целостности: оборона, безопасность, охрана границ, общественный порядок и т. д.¹⁵⁸ Функции государственной службы исчерпывающим образом реализуют Конституцию и законы, обеспечивая интересы политики и единства государственной власти Российской Федерации.¹⁵⁹

Статьи 3 и 4 Конституции РФ устанавливают для государственной службы функции в части распространения суверенитета Российской Федерации на всю территорию, обеспечения целостности и неприкосновенности территории России, верховенства Конституции России и федеральных законов на всей территории Российской Федерации. Названные функции, включая также функции противодействия присвоению и захвату власти в Российской Федерации либо присвоению властных полномочий и обеспечения законного преследования совершивших такие деяния, можно отнести к конституционно-охранительным функциям (или функциям защиты конституционного строя) государственной службы, которая в

¹⁵⁷ См., например: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. С. 259–260; Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 52, и др.

¹⁵⁸ Атаманчук Г. В. Указ. соч.

¹⁵⁹ Казанцев Н. М. Указ. соч. С. 66.

каждой разновидности государственной службы (например, военной) реализуется в особой форме.

Исследуя основы конституционного строя, Н. М. Казанцев делает вывод, что каждая статья Конституции РФ предполагает, что для ее практического исполнения требуется создание соответствующего вида государственной службы в форме определенной функциональной административной службы. Такой порядок соответствует традициям российского права, находя форму военизации в тех родах и видах государственной службы, которые обеспечивают независимость и государственный суверенитет, – военной службе, пограничной службе, иных соответствующих административных службах.¹⁶⁰ С указанным мнением можно согласиться лишь с той поправкой, что военная служба, в отличие от пограничной, является не административным органом, а особой деятельностью в ряде государственных организаций и органов, в том числе в Пограничной службе Российской Федерации, являющейся государственной военной организацией.¹⁶¹ Функции государства как основные направления его деятельности по предметам ведения выполняют государственные организации и органы.

В то же время в литературе отмечается, что не следует отождествлять функции государства и функции государственной службы.¹⁶² Функции государства – это определенные конкретно-историческими условиями существования государства основные направления его деятельности по управлению делами общества, осуществляемой в присущих именно данному типу государства формах и с помощью специальных методов.¹⁶³ Среди функций государства различаются основные и неосновные функции. Основные функции – это наиболее общие, важнейшие направления деятельности государства по осуществлению коренных стратегических задач и целей, стоящих перед ним в определенный исторический период.¹⁶⁴ Основные функции государства выполняются в разной мере всеми или многими звеньями государственного аппарата. Так, функция защиты Отечества возлагается на специально создаваемые государственные военные организации (Вооруженные силы, другие войска и воинские формирования) и органы, а также в пределах, установленных законодательством, на все иные учреждения, организации и предприятия независимо от форм собственности и организационно-правовой формы и граждан Российской Федерации. С большой долей условности можно выделить неосновные функции государства, которые, как правило, осуществляются специально предназначенными для этого органами.

Государственные организации и органы в соответствии с их местом в государственном механизме и политической системе имеют свои функции, реализующие их компетенцию, права и обязанности, которые в совокупности с реализацией функций другими структурными элементами государственного аппарата приводят к осуществлению функций государства.

Под функциями государственной службы понимаются самостоятельные и относительно обособленные основные виды государственно-служебных действий, таких, как, например, правоприменительная, правотворческая, правозащитная, регулирующая и организационная.¹⁶⁵ Указанные функции являются лишь частью, но существенной, осуществляемых государственными органами функций.

¹⁶⁰ Казанцев Н. М. Указ. соч. С. 141–142.

¹⁶¹ Ст. 1 Федерального закона «О Пограничной службе Российской Федерации» от 4 мая 2000 г. № 55-ФЗ.

¹⁶² См., например: Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 46.; Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 42.

¹⁶³ Сырых В. М. Теория государства и права: Учебник. М., 1997. С. 25.

¹⁶⁴ Общая теория государства и права: Акад. курс в 2 т. / Отв. ред. М. Н. Марченко. М., 1998. С. 198.

¹⁶⁵ Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 43–44.

Ю. Н. Старилов под функциями государственной службы понимает основные направления практической реализации правовых норм института государственной службы, способствующие достижению соответствующих целей правового регулирования государственно-служебных отношений и выполнению государственной службой своей социальной роли и государственно-правового назначения. Функции являются конкретными направлениями организующего воздействия на специфические государственно-служебные отношения, возникающие в процессе создания государственной службы и непосредственной деятельности государственных служащих. Он выделяет следующие виды функций государственной службы: обеспечительную, интегративную, регулятивную, коммуникативную и охранительную.¹⁶⁶

Функции государственной службы обуславливаются объективными закономерностями. Содержание каждой предопределено стоящими перед государством целями, особенностями государственно-служебных полномочий и сферы деятельности государственных служащих. Государственная служба решает задачи государства, выполняет его функции и функции государственных органов посредством осуществления государственной управленческой деятельности. Выведение из Конституции функций государства и соответствующих им функций военной службы, их взаимосвязь и соотношение представлены в табл. 1 приложения 1 к настоящему исследованию. Приведенная в таблице разработка является одной из первых,¹⁶⁷ поэтому она, возможно, содержит спорные вопросы, разрешить которые – задача дальнейших исследований.

Управленческий аспект характерен, в частности, и для государственных организаций и органов, в которых предусмотрена военная служба. Так, управление Вооруженными силами Российской Федерации осуществляют министр обороны и Генеральный штаб Вооруженных сил РФ, являющийся основным органом оперативного управления ими.¹⁶⁸ Федеральная пограничная служба управляет войсками, входящими в ее систему.¹⁶⁹ Главное командование внутренних войск МВД РФ управляет внутренними войсками, входящими в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации.¹⁷⁰ Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по пограничной службе осуществляет управление Пограничной службой Российской Федерации.¹⁷¹ Следовательно, военная служба в государственных организациях и органах, в которых она предусмотрена законом, представляет собой системное явление, состоящее из управляющей и управляемой подсистем. Причем управление осуществляется как на федеральном уровне, через специально создаваемый федеральный орган исполнительной власти, так и в самой управляемой системе через специально создаваемые органы управления, которые в Вооруженных силах РФ называются органами военного управления.¹⁷²

Таким образом, можно согласиться с мнением В. В. Волошиной, которая делит функции государственной службы на основные, обязательные для всех ее структурных элементов

¹⁶⁶ Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 47.

¹⁶⁷ Казанцев Н. М. Указ. соч. С. 156–163.

¹⁶⁸ Положение о Министерстве обороны Российской Федерации и Положение о Генеральном штабе Вооруженных сил Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 11 ноября 1998 г. № 1357 // СЗ РФ. 1998. № 46. Ст. 5652).

¹⁶⁹ Положение о Федеральной пограничной службе Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ от 2 марта 1995 г. № 232 // Там же. 1995. № 10. Ст. 863).

¹⁷⁰ Положение о Главном командовании внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 3 марта 1999 г. № 281 // Там же. 1999. № 10. Ст. 1182).

¹⁷¹ Пункт 3 ст. 7 Федерального закона «О Пограничной службе Российской Федерации» от 4 мая 2000 г. № 55 ФЗ.

¹⁷² См. подробнее: Военное право: Учебник для военно-учебных заведений Вооруженных сил Российской Федерации. С. 32–41; Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Указ. соч. С. 53–63.

(функции управления), и специфические, характерные для конкретных видов и направлений государственной службы.¹⁷³

К общим функциям военной службы как разновидности государственной службы можно отнести:

- осуществление государственной кадровой политики и комплектование Вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов с учетом способностей и профессиональных качеств военнослужащих и гражданского персонала;
- формирование и ведение перечня воинских должностей, а также реестра государственных должностей государственной службы из числа лиц гражданского персонала;
- организацию военной службы и гражданской государственной службы гражданского персонала;
- установление социально-правовых условий и гарантий, необходимых для деятельности военнослужащих и гражданского персонала государственных органов и организаций, в которых предусмотрена военная служба;
- планирование и прогнозирование развития военной службы;
- организацию и методическое руководство профессиональной подготовкой, переподготовкой (переквалификацией), повышением квалификации и стажировкой военнослужащих;
- установление требований к государственным должностям и квалификационным требованиям к военнослужащим;
- контроль за деятельностью военнослужащих, анализ состояния и эффективности их служебной деятельности;
- координацию деятельности по реализации задач, которые вытекают из нормативных правовых актов, регламентирующих государственно-служебные и военно-служебные отношения;
- координацию разработки проектов нормативных правовых актов по вопросам организации военной службы;
- другие функции, которые можно свести к общим функциям государственной службы (правоприменительной, правотворческой, правозащитной, регулирующей, организационной и др.), т. е. функциям управления.

Специфические функции военной службы отражают специфику деятельности военнослужащих всех государственных организаций и органов, в которых предусмотрена военная служба. Она нашла отражение в специфике возлагаемых на них обязанностей, к которым относятся обязанности по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, тесно связанные с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни (п. 2 ст. 1 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»). Специфика деятельности военнослужащих находит отражение в исполнении специфических обязанностей военной службы, таких, например, как: участие в боевых действиях, выполнение задач в условиях чрезвычайного и военного положения, а также в условиях вооруженных конфликтов; несение боевого дежурства, боевой службы, службы в гарнизонном наряде, исполнение обязанностей в составе суточного наряда; участие в учениях или походах кораблей и др.

В сфере обороны и военной безопасности военная служба осуществляет следующие функции: обеспечение достаточной обороноспособности и военной безопасности государства; борьба с терроризмом; установление и поддержание пограничного режима, охрана государственной границы и т. д.

¹⁷³ Волошина В. В. Правовые проблемы регулирования государственной службы в Российской Федерации: Дис... канд. юр. наук. М., 1996. С. 27–28.

Таким образом, особенность военной службы состоит в исполнении военнослужащими специфических функций, связанных с применением или возможностью применения средств вооруженной борьбы, в целях решения государственными органами и организациями задач в области защиты Отечества (обороны и военной безопасности), закрепленных за ними в нормативном порядке.

Поскольку специфические функции находят свою конкретизацию в деятельности военнослужащих различных государственных органов и организаций, постольку возможно вести речь об особенных функциях военной службы, отражающих особенности деятельности военнослужащих при прохождении в них военной службы.

Так, на военнослужащих внутренних войск МВД РФ, действующих в составе соединений и воинских частей оперативного назначения, специальных моторизованных соединений и воинских частей, возложено:

- участие совместно с органами внутренних дел в локализации и блокировании районов чрезвычайного положения или районов вооруженных конфликтов, пресечении в указанных районах вооруженных столкновений и разъединении противоборствующих сторон, в изъятии оружия у населения, в проведении мероприятий по разоружению незаконных вооруженных формирований, а в случае оказания ими вооруженного сопротивления – в их ликвидации;

- участие совместно с органами внутренних дел в принятии мер по усилению охраны общественного порядка и общественной безопасности в районах, примыкающих к районам чрезвычайного положения или районам вооруженных конфликтов;

- участие в пресечении массовых беспорядков в населенных пунктах, а при необходимости и в исправительных учреждениях;

- участие совместно с органами внутренних дел в охране общественного порядка посредством несения патрульно-постовой службы в населенных пунктах, а также в обеспечении общественной безопасности при проведении массовых мероприятий и решение других задач.¹⁷⁴

Таким образом, военная служба с функциональной точки зрения представляет собой самостоятельные и относительно обособленные виды действий субъектов военно-служебных отношений в целях практической деятельности государственных организаций и органов, в которых она предусмотрена законом.

¹⁷⁴ Статья 18 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 711.

1.3. Военная служба как особый вид федеральной государственной службы

Военная служба, являясь по своей природе и по определению особым видом государственной службы, имеет ряд специфических признаков, отличающих ее от гражданской и военизированной государственной службы. Несмотря на то, что Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» «устранил» особенности военной службы, определив ее как вид государственной службы и тем самым, уравнив с другими видами, по своему сущностному содержанию военная служба имеет ярко выраженные особенности, на которых мы и остановимся более подробно.

В русском языке прилагательное «особый» имеет следующее значение: «не похожий на других, не такой, как все»,¹⁷⁵ «необычный, особенный». ¹⁷⁶ Близким по смысловому значению является существительное «особенность», которое означает «характерное, отличительное свойство, качество, признак кого-, чего-либо». ¹⁷⁷ Слово «особенность» подчас заменяется другим словом – «отличие» – «признак, создающий разницу, различие между данным предметом, явлением и т. п. и другим предметом, явлением и т. п.». ¹⁷⁸ Следовательно, семантическое значение слова «особый» заключается в том, что предмет или явление, обладающие указанным свойством, обладают признаками, которых не имеют другие, близкие по своим общим свойствам или признакам предметы или явления. Применительно к предмету исследования, необходимо определить признаки, которые свойственны только военной службе, детерминированные его сущностью, и не характерны для других видов государственной службы, т. е. особенности военной службы. В то же время разновидности государственной службы, в том числе военная, имеют различия в общих признаках, характеризующих единый правовой институт государственной службы, т. е. можно выделить отличия военной службы.

По мнению А. Ф. Ноздрачева, наиболее общее отличие специальных видов государственной службы, в том числе и военной службы, от общегражданской государственной службы заключается в предназначении этих видов государственной службы, т. е. в выполняемых ими функциях и задачах. Для всех специальных видов государственной службы, включая и военную службу, в целом характерны следующие признаки:

- специфика выполняемых задач и функций;
- наличие специальных принципов в организации службы;
- особые условия службы, нередко сопряженные с риском;
- наличие профессиональной специфики;
- особые служебные обязанности (защита жизни и здоровья людей, обеспечение безопасности граждан и установленного порядка управления, прав и публичных интересов граждан, материальных ценностей, охрана общественного порядка и правопорядка и т. д.);
- наличие особых дисциплинарных уставов, положений о дисциплине, учитывающих особенности должностных функций и условия службы сотрудников;
- особые условия и порядок поступления на службу, ее прохождения, присвоения специальных званий, проведение испытательного срока, аттестации, прекращения службы;
- наличие определенного в нормативных административно-правовых актах статуса государственных служащих с установленным кругом прав и обязанностей;

¹⁷⁵ Словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. Евгеньевой. 3-е изд., стереотип. М., 1986. Т. 2. С. 652.

¹⁷⁶ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 2-е изд., испр. и доп. М., 1994. С. 454.

¹⁷⁷ Словарь русского языка. С. 651.

¹⁷⁸ Там же. С. 688.

- особый порядок привлечения к видам правовой ответственности (прежде всего, административной и материальной);

- специальное обеспечение (денежное содержание, социальные льготы, форменная одежда, знаки различия и т. п.).¹⁷⁹

Как видно, многие из перечисленных отличительных признаков имеют особый характер.

Следовательно, отдельные разновидности государственной службы имеют различия в своем статусе, т. е. отличия военной службы от других видов государственной службы Российской Федерации, на которых остановимся более подробно.

1. Федеральная государственная служба предназначена для обеспечения исполнения полномочий государственных органов, т. е. обеспечения осуществления строго определенных задач и функций, возложенных на них государством по предметам ведения Российской Федерации или совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Выполнение служебных функций в том или ином звене государственного аппарата имеет свои особенности, выражающиеся в содержании и конкретных организационно-правовых формах их осуществления. Такие особенности имеют место как в организационной структуре самих органов, так и в деятельности служащих (в том числе, военнослужащих) каждого ведомства по выполнению возложенных на них задач, что обусловлено тем, что в отраслевой деятельности государственных органов, в том числе тех, в которых законом предусмотрена военная служба, отражается не целиком та или иная функция, а лишь некоторая часть, характеризующая отдельную ее сторону.

Военная служба, как и государственная служба в целом, организуется и осуществляется с неперменным учетом многообразия и специфики сфер государственной деятельности. Деятельность государственных служащих разных ведомств имеет свои особенности, так как они выполняют свойственные данной отрасли задачи, связанные с осуществлением различных функций государства или отдельных их сторон. Деятельность военнослужащих осуществляется в специальных, относительно самостоятельных государственных организациях и органах, ее содержание и организационно-правовые формы определяются государством, предназначением Вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов, функциями и задачами, возложенными на них.

Целостность и государственный суверенитет обеспечиваются деятельностью ряда государственных органов и организаций.

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. Привлечение Вооруженных сил Российской Федерации к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению производится Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральными законами (ст. 10 Федерального закона «Об обороне»).

Законодательством Российской Федерации до 2001 г. не предусматривалось использование Вооруженных сил РФ на собственной территории по своему прямому предназначению – ведение боевых действий. Однако события последних лет показали необходимость их привлечения в отдельных случаях к решению задач в условиях внутригосударственного (немеждународного) конфликта для сохранения целостности государства и обеспечения государственного суверенитета на всей территории государства, для чего потребовалось принятие специального закона.

¹⁷⁹ Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 53.

Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»¹⁸⁰ предусмотрены привлечение в исключительных случаях Вооруженных сил к поддержанию режима чрезвычайного положения,¹⁸¹ в том числе для поддержания особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее; охрана объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, и объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей природной среды; разъединение противоборствующих сторон, участвующих в конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями с применением оружия, боевой и специальной техники; участие в пресечении деятельности незаконных вооруженных формирований, ликвидации чрезвычайных ситуаций и спасении жизни людей в составе сил Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (п. 2 ст. 18). Как уже отмечалось в первой главе, указанный подход соответствует сложившейся мировой практике.

Пограничные войска охраняют государственную границу, и в этих целях они имеют право применять оружие, боевую технику и специальные средства (ст. 30 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации»¹⁸²). На внутренние войска МВД РФ возлагаются следующие задачи: участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения; охрана важных государственных объектов и специальных грузов; участие в территориальной обороне Российской Федерации; оказание содействия Пограничным войскам Федеральной пограничной службы Российской Федерации в охране государственной границы Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹⁸³). Войска гражданской обороны предназначены для реализации системы 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 (ст. 1 Федерального закона «О гражданской обороне» от 12 февраля 1998 г.¹⁸⁴).

Помимо выполнения задач в сфере обороны и безопасности Отечества военнослужащие могут быть направлены за пределы Российской Федерации для выполнения задач в соответствии с международными обязательствами. Порядок их использования в указанных случаях установлен Федеральным законом «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» от 23 июня 1995 г.,¹⁸⁵ которым установлено, что военнослужащие в составе воинских формирований могут направляться за пределы территории Российской Федерации для участия в миротворческой деятельности. В соответствии с Концепцией предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств – участников Содружества Независимых Государств, принятой Советом глав государств Содружества Независимых Государств 19 января 1996 г., военный персонал (военнослужащие) могут быть использованы в целях предотвращения и урегулирования вооруженных конфликтов, а также постконфликтного построения мира.

¹⁸⁰ Российская газета. 2001. 2 июня.

¹⁸¹ *Помбрик И. Д.* Особенности применения общевоинских соединений и частей в чрезвычайных обстоятельствах // Военная мысль. 1999. № 2. С. 57–60.

¹⁸² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 22. Ст. 773.

¹⁸³ СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 711.

¹⁸⁴ Там же. 1998. № 7. Ст. 799.

¹⁸⁵ Там же. 1995. № 26. Ст. 2401.

Таким образом, военная служба, в отличие от гражданской государственной службы, предназначенной для формирования и реализации государственно-управляющих воздействий, предназначена для реализации функций собственно государства¹⁸⁶ в области обороны и военной безопасности, т. е. является деятельностью военнослужащих в целях обеспечения решения специфических задач по защите Отечества (обороны, в условиях военного и чрезвычайного положения, в период мобилизации и вооруженных конфликтов), а также в соответствии с международными договорами.

2. Как и Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», согласно которому к государственной службе относится исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности категории «Б» и «В» (п. 1 ст. 2), так и Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ связывает понятия отдельных видов государственной службы с исполнением обязанностей на различных видах должностей государственной службы. Понятием государственной должности охватывается должность в государственных органах, к которым относятся органы законодательной, исполнительной и судебной власти, осуществляющие в присущих им организационно-правовых формах функции единой государственной власти.¹⁸⁷ Военная служба не только учреждается в государственных органах, составляющих часть государственного аппарата, но и является основой деятельности специально создаваемых государством организаций (Вооруженных сил, внутренних войск МВД РФ, пограничных войск и т. д.; воинских формирований).

Государственные должности категории «Б» и «В» являются государственными должностями государственной службы, включенными в Реестр государственных должностей государственной службы Российской Федерации, утверждаемый Президентом Российской Федерации.

Военнослужащий проходит военную службу на воинской должности, за исключением некоторых случаев (нахождения в распоряжении, прикомандирования к государственным органам, учреждениям и т. д.). Воинской должностью определяются характер выполнения служебных обязанностей по осуществлению военными задачами и функций государства в сфере обороны и безопасности, обязанности и права, поощрения и ответственность, а также основные требования к его профессиональной подготовке. Президент Российской Федерации утверждает единый перечень воинских должностей, замещаемых только высшими офицерами, и общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками (капитанами 1-го ранга). Перечни иных воинских должностей утверждаются в порядке, определенном руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба. Таким образом, воинская должность есть учрежденная в установленном порядке первичная структурная единица в Вооруженных силах, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых законом предусмотрена военная служба, отражающая содержание и объем должностных полномочий занимающего ее лица.

С учетом изложенного можно сделать вывод, что посредством исполнения военной службы не столько обеспечивается исполнение полномочий государственных органов, сколько фактически осуществляются эти полномочия, т. е. военно-служебная деятельность является практической деятельностью по исполнению обязанностей (службы) военнослужащими, проходящими в соответствии с законом военную службу на воинских должностях

¹⁸⁶ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. С. 259.

¹⁸⁷ Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / Отв. ред. Л. А. Окуньков. М., 1998. С. 3.

в государственных органах и организациях, на которые возложены задачи и функции в области обороны и военной безопасности.

3. Введение воинских званий наряду с квалификационными разрядами и дипломатическими рангами для отдельных видов государственной службы предусмотрено как Федеральным законом от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации», так и Федеральным законом от 28 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». Воинские звания могут присваиваться только военнослужащим.

Назначение воинских званий состоит в том, чтобы обеспечить ясность и стройность во взаимоотношениях между военнослужащими. Система воинских званий позволяет отчетливо выразить военную и специальную квалификацию, служебный стаж и заслуги, служебное положение и авторитет каждого военнослужащего от рядового до маршала, т. е. то, что называется «служебной карьерой».¹⁸⁸

Основой взаимоотношений между военнослужащими по их воинским званиям являются отношения старшинства и подчиненности: начальники по воинским званиям имеют право отдавать подчиненным приказания и проверять их выполнение; старшие по званию во всех случаях обязаны требовать от младших соблюдения ими воинской дисциплины, общественного порядка и формы одежды, а также правил поведения и отдания воинского приветствия; младшие по званию должны беспрекословно выполнять требования старших. В дополнение к отношениям подчиненности военнослужащих по должности это служит важным средством поддержания и укрепления воинской дисциплины, организованности и порядка, особенно в боевой обстановке. Воинские звания также оказывают существенное влияние на условия и порядок прохождения службы соответствующими категориями военнослужащих, на объем их служебных и личных прав (например, ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (с изм. и доп.) предусматривает право военнослужащих, имеющих воинское звание от полковника (капитана 1-го ранга) и выше, на дополнительную общую площадь жилого помещения). Статья 46 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (с изм. и доп.) запрещает вводить для должностных лиц, сотрудников и служащих министерств, государственных комитетов и ведомств, предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений служебные, специальные звания или классные чины, аналогичные, т. е. сходные, подобные, воинским званиям. По смыслу указанной нормы аналогичными являются звания, не полностью повторяющие воинские, а имеющие определенное с ними сходство.

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих порядок прохождения отдельных видов военизированной государственной службы, позволяет сделать вывод о том, что указанная норма не выполняется, что отражает общую тенденцию военизации государственной службы в Российской Федерации. Так, например, воинскому званию «полковник» соответствуют специальные звания сотрудников органов внутренних дел (полковник милиции, полковник внутренней службы, полковник юстиции¹⁸⁹) и налоговой полиции (полковник налоговой службы).

4. Дисциплинарные отношения между военнослужащими, являющиеся частью военно-служебных отношений, строятся в соответствии с Дисциплинарным уставом Воору-

¹⁸⁸ Под «служебной карьерой» Д. Н. Бахрах понимает прохождение – динамику служебного статуса лица, занимающего государственную должность, процесс пребывания в должности (см.: Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 135).

¹⁸⁹ В Вооруженных силах, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба, к воинским званиям военнослужащих, имеющих юридическую военно-учетную специальность, добавляется слово «юстиции» (п. 3 ст. 46 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»), тем самым происходит полное совпадение воинских и специальных званий.

женных сил РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 14 декабря 1993 г. № 2140. Требования устава обязательны для исполнения всеми военнослужащими независимо от присвоенных воинских званий, служебно-должностного положения и заслуг, а также государственных организаций и органов, в которых они предусмотрены законом.¹⁹⁰

5. Защита Отечества является обязанностью и долгом граждан Российской Федерации. В целях обороны и безопасности государства в отдельных федеральных органах исполнительной власти предусматривается военная служба и создаются специальные военные организации: Вооруженные силы, другие войска и воинские формирования. Граждане, поступившие или призванные на военную службу, являются военнослужащими и на них возлагаются обязанности по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, которые связаны с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни.

Указанные обязанности подчас сопряжены с боевыми действиями, под которыми понимаются вооруженное столкновение сторон, организованное применение подразделений, частей, соединений и объединений одной из сторон для выполнения боевых задач. Риск для жизни характерен также при выполнении задач в условиях чрезвычайного положения, вооруженного конфликта, а также при выполнении задач в соответствии с международными договорами.

6. В связи с особым характером исполняемых обязанностей в целях решения специфических задач для военнослужащих предусмотрены отличное от других видов государственной службы специальное материальное обеспечение, включающее денежное довольствие и виды натурального обеспечения (продовольственного, вещевого и квартирного), а также социальные льготы.

Военная служба, кроме отличий, имеет ряд особенностей, выделяющих ее в особый вид государственной службы. Эти особенности представляют собой установления, вытекающие из специфики военного дела, которые существенно влияют на характер служебных взаимоотношений в государственных организациях и органах, в которых граждане исполняют военную службу, порядок возникновения, развития и прекращения военно-служебных отношений.¹⁹¹ Известный военный юрист прошлого столетия В. Д. Кузьмин-Караваев писал: «Войско есть сила. Войско состоит из массы лиц, совокупно выполняющих функцию вооруженной силы государства. Эти два положения определяют существо войска, условия внутренней его жизни и главнейшие черты организации».¹⁹²

Как было отмечено ранее, особенности военной службы предполагают наличие у нее признаков, не характерных для других видов государственной службы. Рассмотрим их более подробно.

1. Под государственной службой понимается профессиональная деятельность по обеспечению полномочий государственных органов (п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»). В качестве основного признака в указанном определении выделяется профессиональная деятельность, которая характеризуется непрерывностью, преемственностью и компетентностью и осуществляется на основе специальных знаний и навыков.¹⁹³ Указанным Законом профессионализм называется в качестве

¹⁹⁰ Комментарий к Дисциплинарному уставу Вооруженных сил Российской Федерации / Под ред. А. В. Кудашкина. М., 2000. С. 7–8.

¹⁹¹ Обоснование вывода о том, что военная служба является особым видом государственной службы, нашло отражение в работах: *Загю М. М., Савари А. Л.* Учебник военной администрации и военного законодательства. М., 1926. С. 158; *Лунев А. Е., Студеникин С. С.* Советское военно-административное право. Ашхабад, 1942. С. 15; *Хоменок Ф. А.* О соотношении советской государственной службы и военной службы // Правоведение. 1977. № 3. С. 99, и др.

¹⁹² *Кузьмин-Караваев В. Д.* Военно-уголовное право. СПб., 1895. С. 12.

¹⁹³ Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законода-

одного из принципов организации государственной службы (ст. 5), который заключается в том, что «государственный служащий исполняет обязанности на профессиональной основе, т. е. выполняет основную работу, за которую получает денежное содержание».¹⁹⁴

Государственная служба как профессиональная деятельность является реализацией конституционного права граждан на труд, т. е. возможностью распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (п. 1 ст. 37 Конституции РФ), а также права на равный доступ к государственной службе (п. 4 ст. 32 Конституции РФ). Указанные положения нашли свое отражение в принципе равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой (ст. 5 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»).

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» посредством прохождения военной службы военнослужащими как гражданами Российской Федерации также реализуется их конституционное право на труд, т. е. по своей сути военная служба является особым видом трудовой деятельности. Однако критерию свободного выбора профессии отвечает только поступление граждан на военную службу по контракту, а призыв на военную службу является одной из форм воинской обязанности граждан, т. е. прохождение военной службы на профессиональной основе происходит не всеми военнослужащими, а только поступившими на нее в добровольном порядке.

Указом Президента РФ «О переходе к комплектованию воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, гражданами, поступающими на военную службу по контракту» от 16 мая 1996 г. № 722¹⁹⁵ было установлено, что с весны 2000 г. Вооруженные силы и другие войска Российской Федерации переходят на комплектование должностей рядового и сержантского состава на основе добровольного приема граждан на военную службу по контракту с отменой призыва на военную службу. Однако Указом от 11 ноября 1998 г. № 1356 в Указ Президента РФ № 722¹⁹⁶ были внесены изменения, в соответствии с которыми переход к комплектованию воинских должностей, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, гражданами, поступающими на военную службу по контракту, будет осуществляться по мере создания необходимых условий, прежде всего экономических. Таким образом, в полной мере признак государственной службы как профессиональной деятельности будет присущ военной службе в Российской Федерации только с переходом к профессиональной армии, комплектуемой в добровольном порядке гражданами, заключившими контракт о прохождении военной службы.

2. В соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» граждане, впервые поступившие на военную службу или не проходившие военной службы и впервые призванные на военные сборы, приводятся к военной присяге на верность своему народу, своей Родине – Российской Федерации. Смысл этого торжественного акта заключается в том, что, произнося патриотические слова присяги, ярко выражающие существо воинского долга, военнослужащий или гражданин сознательно выражает и подтверждает свою готовность мужественно защищать свободу, независимость и конституционный строй России, народ и Отечество.

Факт принятия присяги имеет не только моральное, но и существенное правовое значение. Только с принятием присяги военнослужащий может быть назначен на должность и приобретает полный объем служебных прав, на него в полном объеме возлагаются служеб-

тельству о государственной службе зарубежных государств. С. 13.

¹⁹⁴ Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 97.

¹⁹⁵ СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2466.

¹⁹⁶ Там же. 1998. № 22. Ст. 5651.

ные обязанности, в том числе он может быть привлечен к выполнению боевых задач (к участию в боевых действиях, несению боевого дежурства, боевой службы, караульной службы); строгое соблюдение требований военной присяги считается нравственной и юридической обязанностью; нарушение присяги влечет за собой дисциплинарную или уголовную ответственность. Отказ от принятия военной присяги не допускается, поскольку в силу ст. 59 Конституции РФ гражданин Российской Федерации при поступлении на военную службу в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой. Право на замену военной службы альтернативной гражданской службой, согласно принципу прямого действия Конституции РФ, должно быть предоставлено каждому гражданину независимо от принятия соответствующего федерального закона, устанавливающего порядок реализации указанного конституционного права граждан.

3. Обязательность военной службы. Эта особенность проявляется, во-первых, в способе привлечения¹⁹⁷ граждан на военную службу путем проведения призывов – очередных и по мобилизации. Однако на сегодняшний день нельзя говорить о всеобщем характере военной службы для всего населения Российской Федерации. Военная служба по призыву является обязательной для призывных контингентов мужского населения России. В то же время Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» предусмотрены отсрочки от военной службы, а также в некоторых случаях освобождение от нее.

Во-вторых, после привлечения на военную службу, в пределах установленных сроков, военный служащий не вправе по собственному желанию менять место службы, занимаемую должность, прекращать выполнение служебных обязанностей, требовать изменения характера служебных обязанностей, условий их выполнения. За недолжное выполнение или уклонение от выполнения воинских служебных обязанностей предусмотрены более строгие меры воздействия, чем за аналогичные нарушения обязанностей невоенной (гражданской или военизированной) государственной службы.

Так, в соответствии с Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» за несоблюдение обязанностей государственным служащим он может быть уволен по инициативе руководителя государственного органа. Аналогичные деяния, содержащие признаки состава воинских преступлений, в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации влекут уголовную ответственность военнослужащих. Уголовным кодексом Российской Федерации предусмотрена уголовная ответственность за следующие преступления против порядка пребывания на военной службе: самовольное оставление части или места службы (ст. 337); дезертирство (ст. 338); уклонение от исполнения обязанностей военной службы путем симуляции болезни или иным способом (ст. 339).

4. Детальность правового регулирования военно-служебных отношений также является особенностью военной службы. Уклад жизни, быт и деятельность военнослужащих детально регламентированы общевойсковыми уставами Вооруженных сил РФ, другими нормативными правовыми актами.¹⁹⁸ Это является объективной потребностью, обусловленной спецификой военной службы – защита Отечества, ценностей нашего общества, жизни и здоровья людей, в условиях риска для жизни и здоровья военнослужащих, как правило, с оружием в руках. Анализ военного законодательства позволяет сделать вывод, что правовое регулирование военной службы является недостаточным и противоречивым, а подчас пробельным, что реально сказывается на уровне правовой защиты военнослужащих. До

¹⁹⁷ Термин «привлечение граждан на военную службу» для обозначения форм реализации воинской обязанности, непосредственно предшествующей военной службе, предложено было ввести в оборот А. Т. Вахидовым (*Вахидов А. Т.* Указ. соч. С. 10).

¹⁹⁸ Указ Президента РФ от 4 января 1999 г. № 4 «Вопросы прохождения военной службы» // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 264.

настоящего времени не приняты федеральные законы «О военной реформе», «О военном положении», «О Вооруженных силах Российской Федерации», «О профессиональных союзах военнослужащих», с 1993 г. шла разработка Положения о порядке прохождения военной службы, которое принято только в 1999 г. Правовое регулирование военной службы включает сотни законодательных и иных нормативных правовых актов, что, по мнению В. М. Манохина, позволяет признать наличие подотрасли административного законодательства, именуемой военным законодательством,¹⁹⁹ и отдельного межотраслевого юридического института военной службы. В силу указанных причин в литературе высказано мнение о целесообразности создания Военного кодекса Российской Федерации,²⁰⁰ что в практическом плане позволит устранить недостатки действующего законодательства о военной службе Российской Федерации.

5. Беспрекословность воинского повиновения всецело следует из характера военной организации и является непреложным принципом служебных взаимоотношений, стержнем воинской дисциплины. Из этой особенности военно-служебных отношений также вытекает ряд юридических последствий: за служебную необходимость и целесообразность отданного приказа отвечает начальник; подача жалобы не может приостановить исполнение приказа; в случае открытого неповиновения подчиненного начальник не только вправе, но и обязан принять все меры принуждения, вплоть до ареста виновного и привлечения его к уголовной ответственности, а в исключительных случаях с этой целью может быть применено оружие (ст. 9 ДУ ВС РФ), однако командирам (начальникам) запрещается отдавать приказы (приказания) и распоряжения, не имеющие отношения к исполнению обязанностей военной службы или направленные на нарушение законодательства Российской Федерации; никакие органы власти не имеют права вмешиваться в законную деятельность военного командования. Иначе говоря, командиры (начальники) по отношению к подчиненным наделены гораздо большим объемом властных полномочий, чем соответствующие должностные лица невоенных государственных органов и организаций.

6. Особенности в защите прав участников военно-служебных отношений заключаются, во-первых, в недопустимости обращения военнослужащего в суд по отдельным вопросам, вытекающим из отношений военной службы. В то же время действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающие права и свободы военнослужащих, могут быть обжалованы как в служебном порядке – властью соответствующего непосредственного или прямого начальника, так и путем обращения в военный суд (ст. 4 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»²⁰¹).

Во-вторых, специфика защиты незыблемости воинского порядка проявляется в установлении государством повышенной ответственности военнослужащих за совершение ряда преступлений и других правонарушений, в том числе за недобросовестное исполнение служебных обязанностей, а в ряде случаев и за нарушение общественного порядка.

7. Особым является статус военнослужащих,²⁰² который является совокупностью их прав, свобод, обязанностей и ответственности. По данным Центра исследования проблем социальной защиты военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членов

¹⁹⁹ Манохин В. М. Указ. соч. С. 207.

²⁰⁰ Военное законодательство Российской империи (Кодекс русского военного права) // Русский военный сборник. Вып. 10. М., 1996. С. 364.

²⁰¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.

²⁰² См. подробнее: Мигачев Ю. И. Правовой статус военнослужащих, гарантии реализации и защиты в Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 10. С. 73–83; Армия и общество, права военнослужащих и их реализация в современных условиях (круглый стол) // Государство и право. 1997. № 11. С. 102–115; Кудашкин А. В. Конституционно-правовой статус военнослужащих в Российской Федерации: Дис. ... канд. юр. наук. М., 1998, и др.

их семей, насчитывается более 20 ограничений основных прав и свобод, осуществленных законодательно,²⁰³ что обусловлено вышеуказанной спецификой военной службы. Таким образом, вряд ли можно говорить о полноправии военнослужащих как граждан своего государства, поскольку в результате добровольного поступления или призыва на военную службу в целях обеспечения обороны и безопасности государства ряд конституционных прав будет иметь на них ограниченное распространение в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и на основании Федерального закона «О статусе военнослужащих».

8. Для военнослужащих характерен особый порядок привлечения к видам правовой ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной и материальной).

К дисциплинарной ответственности военнослужащие привлекаются за проступки, связанные с нарушением воинской дисциплины или *общественного порядка*, в соответствии с Дисциплинарным уставом Вооруженных сил РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 14 декабря 1993 г. № 2140.

За административные проступки военнослужащие несут ответственность согласно законодательству об административных правонарушениях. На основании ст. 16 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, несут ответственность за административные правонарушения по Дисциплинарному уставу Вооруженных сил РФ. За нарушение правил дорожного движения, правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, таможенных правил и за контрабанду эти лица несут административную ответственность на общих основаниях. К военнослужащим не могут быть применены исправительные работы и административный арест, а кроме того, штраф и лишение права управления транспортными средствами (ст. 16 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях).

За материальный ущерб, причиненный государству при исполнении обязанностей военной службы, военнослужащие привлекаются к материальной ответственности в соответствии с Федеральным законом «О материальной ответственности военнослужащих».²⁰⁴

Военнослужащие подлежат уголовной ответственности за совершенные преступления в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации. Военнослужащие являются специальными субъектами и могут нести уголовную ответственность за преступления против военной службы. Преступлениями против военной службы признаются предусмотренные гл. 33 Уголовного кодекса Российской Федерации преступления против установленного порядка прохождения военной службы, совершенные военнослужащими, проходящими военную службу по призыву либо по контракту в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации, а также гражданами, пребывающими в запасе, во время прохождения ими военных сборов. Уголовная ответственность за преступления против военной службы, совершенные в военное время либо в боевой обстановке, определяется законодательством Российской Федерации военного времени (ч. 3 ст. 331 УК РФ).

В связи с разнообразием военно-служебной деятельности, с различным объемом полномочий и решаемых задач в различных государственных организациях и органах, в которых военная служба предусмотрена законом, особое значение приобретает вопрос о ее видах.

Под видом военной службы понимается ее специализация, которая обуславливается задачами и функциями государственных организаций и органов, производна от них. Специализация реализуется в деятельности по исполнению полномочий отдельных государственных органов и выполнению специальных задач отдельными государственными орга-

²⁰³ Материалы парламентских слушаний по концепции социальной защиты военнослужащих РФ на рубеже 2000 г. М., 1996. С. 24.

²⁰⁴ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3682.

низациями, наделенными для этого специальной компетенцией, которая предопределяет особенности правового статуса и фактической деятельности военнослужащих.

Как о месте военной службы в системе государственной службы Российской Федерации, так и о видах военной службы в литературе нет единого мнения.

Д. Н. Бахрах²⁰⁵ и В. М. Манохин²⁰⁶ предлагают деление военной службы по ведомственному признаку, т. е. по видам обособленных вооруженных войсковых формирований и ведомств, в которых она исполняется.

А. Ф. Ноздрачев в зависимости от функциональной специфики и особенностей предмета ведения соответствующих государственных органов выделяет следующие подвиды военной государственной службы:

- войсковая, которая по роду войск и ведомственному признаку делится на службу в Вооруженных силах РФ (Министерство обороны); войсках Федеральной службы контрразведки; внутренних войсках (Министерство внутренних дел); войсках спецсвязи (Федеральное агентство правительственной связи и информации); Железнодорожных войсках (Министерство обороны); войсках Службы внешней разведки (СВН); войсках гражданской обороны (Министерство по чрезвычайным ситуациям);
- пограничная (Федеральная пограничная служба);
- охранная (Министерство внутренних дел; Министерство путей сообщения; Федеральная служба охраны);
- пожарная (Государственная противопожарная служба);
- фельдъегерская (Государственная федеральная служба Госкомсвязи), правительственной связи (Федеральное агентство правительственной связи и информации);
- аварийно-спасательная, горноспасательная (Министерство по чрезвычайным ситуациям);
- казачья (участие казаков в военной службе, в охране государственной границы, в таможенной охране и т. д. в порядке, установленном законодательством).²⁰⁷

Приведенная классификация имеет ряд неточностей. Государственные органы и организации, в которых граждане проходят военную службу, перечислены в ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

Согласно Федеральному закону «О федеральной фельдъегерской связи»²⁰⁸ на службу в федеральную фельдъегерскую связь принимаются граждане Российской Федерации, которые становятся сотрудниками федеральной фельдъегерской связи, состоящими в кадрах органов внутренних дел Российской Федерации. Начальствующий состав федеральной фельдъегерской связи проходит службу в соответствии с действующим Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации. На служащих федеральной фельдъегерской связи распространяются законодательство Российской Федерации о труде и нормативные правовые акты Российской Федерации о федеральной государственной службе.

Военная служба членов казачьих обществ в соответствии с п. 5 Положения о привлечении членов казачьих обществ к государственной и иной службе,²⁰⁹ постановлением Конституционного Суда РФ «О проверке конституционности Указа Президента РФ от 15 марта 1993 г.» от 15 сентября 1993 г. в настоящее время не предусмотрена, хотя она являлась тра-

²⁰⁵ Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 122.

²⁰⁶ Манохин В. М. Указ. соч. С. 213–215.

²⁰⁷ Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 54.

²⁰⁸ СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3547.

²⁰⁹ Указ Президента РФ «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе» от 16 апреля 1996 г. № 563 // Российская газета. 1996. 24 апр.

диционной в дореволюционной России.²¹⁰ С принятием Федерального закона «О казачестве» она может быть также предусмотрена и в Российской Федерации.

Войсковую службу военнослужащие проходят в Вооруженных силах, пограничных войсках Федеральной пограничной службы Российской Федерации, во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в Железнодорожных войсках Российской Федерации, войсках Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации, войсках гражданской обороны, а также инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формированиях при федеральных органах исполнительной власти и создаваемых на военное время специальных формированиях. Основное функциональное предназначение войск – непосредственная реализация функций государства в целях военной безопасности и обороны государства, связанная с необходимостью подготовки и ведения боевых действий.

Вооруженные силы РФ предназначены для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации. В случае агрессии, участия в войнах и вооруженных конфликтах, в том числе внутренних, на них возлагается решение основных задач вооруженного противодействия противнику военными методами.

Пограничные войска РФ осуществляют защиту и охрану государственной границы, а также совместно с Вооруженными силами участвуют в отражении агрессии против Российской Федерации и выполнении иных задач в области обороны государства. Войсковая организация в пограничной сфере обусловлена особым геополитическим положением Российской Федерации, протяженностью ее границ и, как следствие, необходимостью иметь войсковую компоненту в структуре государственного аппарата, непосредственно решающую вопросы пограничной безопасности, в случае необходимости – военными методами.

Войсковая организация внутренних войск МВД России обусловлена возложенными на них в соответствии с Федеральным законом «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» задачами по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и режима чрезвычайного положения, участию в территориальной обороне, в том числе на них возложено участие совместно с органами внутренних дел в локализации и блокировании районов чрезвычайного положения или районов вооруженных конфликтов, пресечение в указанных районах вооруженных столкновений и разъединении противоборствующих сторон, изъятие оружия у населения, проведение мероприятий по разоружению незаконных вооруженных формирований, а в случае оказания ими вооруженного сопротивления – их ликвидация; участие совместно с органами внутренних дел в принятии мер по усилению охраны общественного порядка и общественной безопасности в районах, примыкающих к районам чрезвычайного положения или районам вооруженных конфликтов; участие в пресечении массовых беспорядков в населенных пунктах, а при необходимости – и в исправительных учреждениях и другие задачи, которые решаются с применением войскового оружия и боевой техники.

Железнодорожные войска действуют в целях обеспечения боевой и мобилизационной деятельности Вооруженных сил, других войск и воинских формирований. В боевых действиях они могут участвовать только для заграждения наиболее важных участков железных дорог во фронтовой полосе и в тылу своих войск как в военное время, так и в ходе локальных войн и при вооруженных конфликтах.

Войска гражданской обороны, решающие задачи по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, не предназначены для

²¹⁰ См., например: *Лобко*. Записки военной администрации для военных и юнкерских училищ: 12-е изд. СПб., 1894. С. 58–61; *Редигер А.* Комплектование и устройство вооруженной силы: 2-е изд. СПб., 1892. С. 109–116.

их решения военными методами. В то же время они могут при необходимости быть использованы для обеспечения деятельности Вооруженных сил, других войск и воинских формирований при решении ими задач в сфере военной безопасности и обороны.

Войска Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации, входящие в состав сил обеспечения безопасности государства, обеспечивают решение задач в сфере безопасности и обороны органами государственной власти, федеральными органами исполнительной власти, войсками и воинскими формированиями.

Таким образом, по критерию участия в решении задач обороны и безопасности войсковая служба может быть разделена на службу, предназначенную для непосредственного решения задач военной безопасности и обороны государства военными методами, и службу, предназначенную для обеспечения решения задач в сфере обороны и безопасности органами государственной власти, федеральными органами исполнительной власти, войсками и воинскими формированиями. Войсковая организация последних необходима, поскольку решаемые ими задачи обеспечения в целях обороны и безопасности также могут быть осуществлены в результате применения военных методов и средств вооруженной борьбы (применения в ходе боевых действий войскового оружия и военной техники).

Военную службу военнослужащие проходят также в отдельных государственных органах: Службе внешней разведки Российской Федерации, органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации, органах Пограничной службы Российской Федерации, федеральных органах правительственной связи и информации, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации.

Органы внешней разведки, являющиеся составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации, осуществляют разведывательную деятельность, цель которой – обеспечение высших органов государственной власти разведывательной информацией, необходимой для принятия решений в политической, оборонной и других областях (ст. 5 Федерального закона «О внешней разведке»).

Органы Федеральной службы безопасности осуществляют разведывательную и контрразведывательную деятельность, борьбу с преступностью в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства (ст. 1, 8 Федерального закона «Об органах Федеральной службы безопасности»).

Государственная охрана является функцией федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной охране, которыми являются высшие должностные лица государства и ряд других лиц (ст. 1 Федерального закона «О государственной охране»).

Одним из основных направлений деятельности федеральных органов правительственной связи и информации является обеспечение высших органов государственной власти достоверной и независимой от других источников специальной информацией, необходимой им для принятия решений в области безопасности, обороны, мобилизационной готовности и других областях (ст. 3 Закона РФ «О федеральных органах правительственной связи и информации»).

Функциональное предназначение государственных органов, в которых предусмотрена военная служба, – обеспечение полномочий высших органов государственной власти в целях решения задач в области обороны и безопасности, для чего указанные органы наделяются специальной компетенцией.

Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» содержит исчерпывающий перечень государственных органов и организаций, в которых исполняется военная служба. На граждан, проходящих в них военную службу, т. е. военнослужащих, распростра-

няется особый статус, который определяется Федеральным законом «О статусе военнослужащих» и которого не имеют служащие иных государственных органов. Таким образом, по функциональному назначению военная служба делится на войсковую службу и службу в государственных органах.

Как уже было отмечено ранее, исполнение военной службы осуществляется в соответствии с действующим российским законодательством в результате добровольного поступления на нее по контракту и реализации воинской обязанности – призыва на военную службу. Следовательно, дальнейшую классификацию военной службы целесообразно осуществить по способу поступления на военную службу и порядку ее прохождения. По указанному критерию военная служба делится на военную службу по призыву и военную службу по контракту. Исходя из оснований зачисления на военную службу, условий и порядка ее прохождения, военнослужащие объединены в две группы (категории): военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, и военнослужащие, проходящие военную службу по призыву.

В литературе предлагается классификация военной службы по ее формам: военная служба солдат, матросов, сержантов и старшин; военная служба прапорщиков и мичманов; военная служба офицеров.²¹¹ Указанная классификация основана на составах военнослужащих, установленных Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» (ст. 46) в зависимости от уровня военной (военно-специальной) подготовки, характера занимаемых должностей, существующих воинских званий.²¹²

Военная служба классифицируется также по ведомственному признаку, т. е. видам государственных организаций и органов, в которых исполняется военная служба.

²¹¹ Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Указ. соч. С. 90.

²¹² Военное право. С. 64.

Выводы по главе 1

1. Военная организация государства является частью государственного механизма, предназначенной для решения задач в области обороны и военной безопасности военными методами и средствами вооруженной борьбы.

Военная организация Российской Федерации включает в себя Вооруженные силы, составляющие ее ядро и основу обеспечения военной безопасности, другие войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач обороны и безопасности.

Современное правовое положение военной организации Российской Федерации характеризуется тем, что кроме организаций, решающих задачи в интересах обороны и безопасности военными методами и средствами вооруженной борьбы, в нее входят государственные организации и органы, решающие задачи обеспечения деятельности указанных организаций. Это свидетельствует о чрезмерном расширении рамок военной организации государства, что не является оправданным в мирное время.

Для устранения противоречия предлагается п. 11 Военной доктрины Российской Федерации изложить в следующей редакции: «... Целям обеспечения военной безопасности Российской Федерации служит военная организация государства, являющаяся частью государственного механизма, предназначенной для решения задач в области обороны и военной безопасности военными методами».

2. 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.

Военная служба как специфический вид деятельности граждан является государственной службой, поскольку:

- она осуществляется только в соответствии с законом, которым является Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе»;

- она предусматривается в специально учреждаемых государством организациях и органах, решающих государственно-значимые задачи в сфере обороны и безопасности (сохранение территориальной целостности, неприкосновенности и государственного суверенитета);

- граждане, исполняющие военную службу, находятся на полном государственном обеспечении (военнослужащие, проходящие военную службу по призыву) или получают от государства материальное обеспечение, которое является их основным и, как правило, единственным источником средств существования;

- порядок исполнения военной службы, в том числе ее прохождения, определяется федеральными законами, а в пределах предоставленных полномочий – федеральными органами государственной власти.

Поскольку только военная служба предназначена для решения стоящих перед государственными военными организациями задач средствами вооруженной борьбы, она является особым видом государственной службы. Решение указанных задач требует высокой степени организованности и формализации управляющих звеньев и необходимости беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни.

С учетом изложенного предлагается понятие военной службы в п. 1 ст. 7 проекта Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» определить следующим образом:

«Военная служба – особый вид федеральной государственной службы, представляющий собой деятельность граждан, которым присваиваются воинские звания, на воинских должностях в Вооруженных силах Российской Федерации, а также других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и военной безопасности государства, в которых она учреждается в соответствии с законом».

3. Статус военной службы устанавливается только федеральным законодательством и исключается возможность ее введения в государственных органах и организациях субъектов Российской Федерации, финансирование военной службы осуществляется исключительно из федерального бюджета. Следовательно, военная служба является разновидностью федеральной государственной службы Российской Федерации.

4. Содержанием военной службы как особого вида федеральной государственной службы являются юридически оформленные специфические отношения между государством (в лице органов государственной власти, государственных органов и организаций) и гражданами в целях осуществления последними обязанностей и прав в соответствии с предоставленной им в составе государственного органа или организации, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, воинской должностью.

5. Военная служба с функциональной точки зрения представляет собой самостоятельные и относительно обособленные виды действий субъектов военно-служебных отношений в целях практической деятельности государственных организаций и органов, в которых она предусмотрена законом.

Военная служба, в отличие от гражданской государственной службы, предназначена для формирования и реализации государственно-управляющих воздействий на различные группы общественных отношений, непосредственно реализует функции собственно государства, т. е. является деятельностью государственных организаций и органов в целях обеспечения решения специфических задач в сфере безопасности и обороны государства, в условиях военного и чрезвычайного положения, в период мобилизации и вооруженных конфликтов, а также в соответствии с международными договорами.

6. Военная служба – это особый вид установленной государством на основании федерального закона деятельности человека в специально создаваемых им государственных организациях (вооруженных силах, войсках, воинских формированиях) и государственных органах, решающих задачи в сфере военной безопасности и обороны государства специфическими (военными) методами и средствами вооруженной борьбы, предполагающими использование оружия и вооружения индивидуального и коллективного применения, в целях защиты Отечества, т. е. практического осуществления закрепленных в Конституции Российской Федерации функций государства по обеспечению его независимости, суверенитета и целостности, удовлетворение публичного интереса в сфере военной безопасности на основе принципов и положений, установленных в Конституции Российской Федерации, федеральных законах.

С учетом изложенного предлагается п. 1 ст. 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (с изм. и доп.) изложить следующим образом:

«Военная служба – это особый вид установленной на основании федерального закона деятельности гражданина в составе военной организации государства, предполагающей использование оружия и вооружения как индивидуального, так и коллективного применения в целях защиты Отечества и обеспечения его военной безопасности.

Международными договорами может быть предусмотрена военная служба иностранных граждан в воинских частях и учреждениях, дислоцированных за пределами Российской Федерации».

7. Деятельность организаций и органов, в которых учреждена военная служба, дифференцирована в зависимости от их компетенции, соответствующей предметам ведения Российской Федерации, что обуславливает классификацию военной службы по видам и формам.

По функциональному назначению военная служба делится на войсковую службу и службу в государственных органах. По критерию участия в решении задач войсковая служба делится на службу, предназначенную для непосредственного решения задач военной безопасности государства военными методами и средствами вооруженной борьбы, и службу, предназначенную для обеспечения решения указанных задач (см. схему 7 Приложения 1). Военная служба в государственных органах обеспечивает реализацию полномочий высших органов государственной власти в целях решения ими задач в области обороны и безопасности государства.

По способу поступления и порядку прохождения различают военную службу по призыву и военную службу по контракту.

Военная служба также дифференцирована по ведомственному признаку, т. е. конкретным государственным организациям и органам, в которых она исполняется.

Деление военнослужащих по составам обуславливает классификацию военной службы по ее формам: военная служба солдат, матросов, сержантов и старшин; военная служба прапорщиков и мичманов; военная служба офицеров.

Глава 2

Организационно-правовые основы военной службы

2.1. Правовая институционализация военной службы

Юридический аспект военной службы состоит в юридическом оформлении военно-служебных отношений, в процессе которых достигаются практическое выполнение служебных обязанностей, полномочий военнослужащих и реализация компетенции органов и организаций, в которых они проходят службу и которые участвуют в реализации функций в сфере обороны и безопасности государства. Юридический аспект очень тесно связан с организационным, который, таким образом, связывает военную службу со структурно-функциональными элементами государственных организаций и органов.

Юридическое оформление военно-служебных отношений ставит вопрос об институционализации военной службы.

В теории права термин «институт» означает совокупность правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, которые образуют самостоятельную обособленную группу, отличаются внутренним единством и охватывают все существенные моменты регулирования соответствующего участка. Главная функция правового регулирования заключается в обеспечении цельного, относительно законченного регулирования в пределах конкретного участка общественных отношений данного вида.²¹³ Институт права – это объективно обособившаяся внутри одной отрасли или нескольких отраслей права совокупность взаимосвязанных правовых норм, регулирующих группу видовых родственных отношений, т. е. определяющим является предмет правового регулирования. Д. А. Керимов характеризует правовой институт как «объективно сложившуюся внутри отрасли права в виде ее обособленной части группу правовых норм, регулирующих с требуемой детализацией типичное общественное отношение и в силу этого приобретающих относительную самостоятельность, устойчивость и автономность функционирования».²¹⁴

В свою очередь, Н. М. Казанцев указывает, что государственная служба представляет собой правовой институт «уже потому, что она является совокупностью отношений, урегулированных законом».²¹⁵

Ю. Н. Стариков правовой институт государственной службы определяет как систему правовых норм, которая регулирует отношения, складывающиеся в процессе организации самой системы государственной службы, реализации статуса государственных служащих, гарантий и процедур его реализации (выполнения государственными служащими своих должностных обязанностей и функций), а также механизм прохождения государственной службы. Таким образом, по его мнению, правовому регулированию должны подлежать три сферы в системе государственно-служебных отношений: 1) формирование системы госу-

²¹³ См.: *Алексеев С. С.* Структура советского права. М., 1975. С. 120; *Алексеев С. С.* Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 44; *Якушев В. С.* О понятии правового института // Правоведение. 1970. № 6. С. 66.

²¹⁴ *Керимов Д. А.* Методология права. М., 2001. С. 268.

²¹⁵ *Казанцев Н. М.* Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ. М., 1999. С. 70.

дарственной службы; 2) создание статуса государственного служащего и гарантий его осуществления; 3) механизм прохождения государственной службы.²¹⁶

Последняя точка зрения, по нашему мнению, не является бесспорной, так как она фактически расширительно толкует понятие «государственно-служебное отношение», включая в него отношения, ему предшествующие, – связанные с формированием государственной службы. Отношения, связанные с прохождением государственной службы, также не охватывают всей совокупности отношений при исполнении государственной службы, так как под прохождением понимается изменение служебно-правового положения государственного служащего (возникновение, изменение и прекращение государственно-служебных отношений), т. е. динамика отношений. В то же время исполнение государственной службы включает не только ее прохождение, но и другие вопросы, связанные с процедурами исполнения конкретных функций государственными служащими.

Таким образом, институтом государственной службы является, во-первых, совокупность правовых норм, имеющих общий предмет регулирования – государственно-служебные отношения; во-вторых, процедура, т. е. юридически установленная последовательность действий и взаимодействия сторон процесса ее исполнения. Следовательно, военная служба – правовая форма деятельности военнослужащих.

Является ли военная служба как особая разновидность государственной службы правовым институтом? В данной постановке вопрос о военной службе до настоящего времени не исследовался, однако отдельные аспекты этого вопроса нашли отражение в исследованиях как российских, в том числе дореволюционных, так и зарубежных ученых по проблемам военного права. Для ответа на поставленный вопрос необходимо проанализировать предмет правового регулирования и доказать, что он обособлен от правового регулирования иных общественных отношений.

Вопросами предмета правового регулирования военного права занимались такие ученые, как О. В. Дамаскин,²¹⁷ А. М. Добровольский,²¹⁸ Н. И. Кузнецов,²¹⁹ И. Ф. Побежимов,²²⁰ П. И. Романов,²²¹ В. Г. Стрекозов,²²² С. С. Студеникин,²²³ Ю. И. Мигачев и С. В. Тихомиров,²²⁴ А. А. Тер-Акопов²²⁵ и др.

Профессор Александровской военно-юридической академии А. М. Добровольский определил военное право (военно-административное право) как науку о правовых нормах, определяющих устройство, организацию, комплектование армии и снабжение ее всем необходимым, а также устройство, компетенцию и деятельность органов военной власти (военной администрации).²²⁶

И. Ф. Побежимов указанные нормы именует военно-административными и сводит их к четырем основным группам: нормы, определяющие устройство Вооруженных сил;

²¹⁶ *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж., 1996. С. 197.

²¹⁷ *Дамаскин О. В.* Военное право: состояние и перспективы // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 39–40.

²¹⁸ *Добровольский А. М.* Военное право // Военная энциклопедия. Т. 1. СПб., 1911. С. 150–153.

²¹⁹ *Кузнецов Н. И.* О некоторых вопросах совершенствования законодательства Российской Федерации в области военного строительства // Сб. науч. трудов Военного университета. № 1. М., 1997. С. 293–304.

²²⁰ *Побежимов И. Ф.* Советское военно-административное право: В 2 ч.: Учебник для слушателей военно-юридической академии. Ч. 1. М., 1951. С. 20–21.

²²¹ *Романов П. И.* Правовые основы строительства Вооруженных сил СССР // Советское государство и право. 1975. № 5.

²²² *Стрекозов В. Г.* Конституционные основы Российской Федерации. Место Вооруженных сил в государстве // Военная мысль. 1993. № 3. С. 11–19.

²²³ *Студеникин С. С.* Военно-административные нормы и их особенности // Труды ВЮА. М., 1945. Т. 4. С. 29–79.

²²⁴ *Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В.* Военное право: Учебник. М., 1998.

²²⁵ *Тер-Акопов А. А.* Военное право: состояние и перспективы // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 22–25.

²²⁶ *Добровольский А. М.* Указ. соч. С. 150–153.

нормы, регламентирующие организацию и деятельность органов управления Вооруженными силами; нормы, регламентирующие воинскую дисциплину; нормы, определяющие воинскую службу.²²⁷

Военно-административные нормы носят более категоричный и императивный характер,²²⁸ что вытекает из особого назначения армии, воинского порядка и дисциплины.

Перечисленные военно-административные нормы регулируют военно-административные отношения между отдельными органами военного управления; органами военного управления и военнослужащими; отдельными военнослужащими; органами военного управления и государственными и общественными организациями и предприятиями; военными органами и гражданами.

Таким образом, в приведенном случае классификационным признаком военно-административных отношений являются их субъекты. Однако, как уже было отмечено ранее, определяющим признаком правового института является не субъект, а предмет правового регулирования.

Говоря о предмете регулирования военного права, необходимо отметить, что до недавнего времени под предметом регулирования военного права понимались общественные отношения в области строительства Вооруженных сил. Такой подход отражал правовую реальность и был научно обоснован,²²⁹ поскольку базировался на положениях Конституции СССР и Закона СССР 1967 г. «О всеобщей воинской обязанности»,²³⁰ в соответствии с которыми в СССР существовали единые Вооруженные силы СССР, состоявшие из Советской Армии и Военно-Морского Флота, пограничных и внутренних войск и составлявшие, по существу, единую военную организацию страны. В настоящее время военная организация Российской Федерации состоит из нескольких элементов, перечисленных в ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», в которых предусматривается исполнение военной службы в целях реализации возложенных на них функций и решения стоящих перед ними задач.

Современные авторы указывают на общий предмет военного права – общественные отношения, складывающиеся в области военной деятельности государства.²³¹ Внутри этого предмета они выделяют несколько групп относительно однородных общественных отношений, складывающихся в различных сферах военной деятельности государства.

К первой группе относятся общественные отношения, складывающиеся в сфере обеспечения обороны страны и безопасности государства военными методами, подготовки и применения в этих целях всех элементов военной организации государства; военного строительства; управления Вооруженными силами Российской Федерации и другими войсками и их всестороннего обеспечения.

Ко второй группе относятся отношения, связанные с исполнением воинской обязанности, поступлением на военную службу по контракту и ее прохождением, а также статусом военнослужащих.

В третью группу включаются отношения, связанные с поддержанием воинской дисциплины, законности и правопорядка, деятельностью органов военной юстиции.

²²⁷ Побежимов И. Ф. Советское военно-административное право С. 20–21.

²²⁸ Студеникин С. С. Указ. соч. С. 31–34.

²²⁹ Романов П. И., Шаш В. И. Советское право и его роль в строительстве и укреплении Вооруженных сил СССР. М., 1978.

²³⁰ Ведомости Верховного Совета СССР. 1967. № 42. Ст. 552.

²³¹ Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Указ. соч. С. 93.

В четвертую группу входят отношения, регулируемые нормами международного права, связанные с вопросами военного сотрудничества, а также ответственностью за нарушение норм международного гуманитарного права.

Все перечисленные отношения охватываются понятием «воинские отношения», или «военные отношения»,²³² которые в приведенном случае классифицированы по их содержанию.

В общеметодологическом плане постановка вопроса о предмете науки военного права в современных условиях была поставлена А. А. Тер-Акоповым в рамках «круглого стола» журнала «Государство и право» по теме «Военное право: состояние и перспективы развития», проведенного в 1994 г.,²³³ который подчеркнул: «Военно-правовая наука не может замыкаться только на военной проблематике, а должна включать исследование правовых аспектов всего круга оборонных вопросов, которыми ни одна другая отрасль правовых знаний не занимается. То есть ее предметом должны стать и вопросы обеспечения оборонной деятельности государства... Комплексирование предмета исследования позволит системно решать ряд сугубо военных задач – например, комплектование войск, поставок...».²³⁴

Поскольку воинские отношения складываются в сфере исполнительной власти, постольку они же являются военно-административными отношениями.²³⁵ Некоторые авторы в понятие «военно-административные отношения» включают «военно-служебные отношения»,²³⁶ т. е. соотносят их как общее и единичное.

Преобладание административно-правовых моментов в регулировании внутренних отношений, пишет П. И. Романов, есть особенность правового регулирования военного строительства. В то же время он справедливо отмечает, что ядро военного права составляют как нормы административного, так и государственно-правового характера.²³⁷ Следовательно, отождествление воинских и военно-административных отношений является необоснованным. Все ли воинские отношения являются военно-служебными? По поводу чего возникают военно-служебные отношения, что является их объектом?

Ряд авторов, с которыми можно согласиться, объектом правоотношения считает действия людей.²³⁸ Военно-служебные отношения представляют собой разновидность воинских отношений и складываются по вопросам организации и исполнения военной службы, которая является их объектом. В данном случае военная служба как объект военно-служебного отношения выступает как поведение, действия его субъектов. Следовательно, можно выделить две группы военно-служебных отношений:

- 1) отношения, связанные с организацией военной службы;
- 2) отношения, возникающие в процессе исполнения военной службы.

Общественные отношения, связанные с организацией военной службы, возникают между государственными органами (организациями) и их структурными подразделениями в связи:

- с установлением юридического статуса воинской должности;

²³² Лепешкин А. И. Советское военное законодательство и его роль в укреплении Вооруженных сил СССР // Труды ВЮА. М., 1956. Т. XXIII. С. 25–36.

²³³ «Круглый стол» журнала «Государство и право» по вопросу «Военное право: состояние и перспективы» // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 3–42.

²³⁴ Тер-Акопов А. А. Указ. соч. С. 23.

²³⁵ Артамонов Д. Н. Ответное выступление на доклад А. И. Лепешкина // Труды ВЮА. М., 1956. Т. XXIII. С. 173–174.

²³⁶ Воронов А. Ф., Холодков И. В. Комментарий к Закону Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (для военнослужащих). М., 2000. С. 56.

²³⁷ Романов П. И. Военное право как отрасль советского законодательства, учебная и научная дисциплина // Вопросы теории военного законодательства и практики его применения. М., 1974. С. 38.

²³⁸ См.: Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М., 1976; Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974.

- с включением воинских должностей в соответствующие перечни;
- с установлением юридических требований к воинским должностям;
- с определением способов замещения воинских должностей и установлением условий поступления на военную службу;
- с установлением квалификационных требований для замещения воинских должностей;
- с определением порядка аттестации военнослужащих;
- с ведением личных дел военнослужащих;
- с проведением кадровой политики (подбором, подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации военнослужащих);
- с организационным обеспечением военной службы.

Военнослужащие не являются самостоятельными субъектами вышеназванных отношений. Общественные отношения, связанные с практическим осуществлением военной службы, возникают между военными организациями (органами) и военнослужащими в связи:

- с поступлением гражданина на военную службу;
- с назначением на воинские должности;
- с осуществлением военнослужащим служебных прав и обязанностей;
- с присвоением военнослужащим воинских званий;
- с изменением военно-служебных отношений (**прохождением военной службы и ее документированием**);
- с прохождением военнослужащими профессиональной подготовки, переподготовки и повышением квалификации;
- с социальным обеспечением военнослужащих;
- с прекращением военно-служебных отношений;
- с привлечением военнослужащего к юридической ответственности.

Таким образом, содержанием военно-служебных отношений являются родственные отношения, связанные с организацией и исполнением военной службы, в том числе реализацией субъектами этих отношений своих статусов (прав, обязанностей и ответственности).

Чтобы ответить на вопрос, насколько предмет правового регулирования военной службы обособлен от предмета правового регулирования других видов государственной службы, рассмотрим источники военной службы, которыми являются нормативные правовые акты, регулирующие организацию военной службы в Российской Федерации и правовое положение военнослужащих, в том числе условия и порядок прохождения военной службы, виды поощрений и ответственности военнослужащих, основания прекращения военно-служебных отношений и другие вопросы.

В ст. 3 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» определена система законодательства Российской Федерации о военной службе, т. е. правовая основа военной службы, которой являются Конституция РФ, указанный закон, другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в области обороны, воинской обязанности, военной службы и статуса военнослужащих, международные договоры.

Из перечисленных источников законодательства о военной службе вытекает, что законодательство имеет конституционное происхождение, т. е. источники законодательства о военной службе определенным образом систематизированы.

Конституция Российской Федерации закрепляет обязанность гражданина защищать свое Отечество. В ст. 59 Конституции указывается, что: 1) защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации; 2) гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом; 3) гражданин Россий-

ской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях, имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

Правовое положение российских военнослужащих и отдельные вопросы прохождения ими военной службы на территориях других государств определяются многосторонними международными договорами, в том числе между государствами – участниками СНГ, подписанными Российской Федерацией, и двусторонними международными договорами между Россией и государствами – участниками СНГ о статусе группировок российских Вооруженных сил и пограничных войск на их территории. Статус названных военнослужащих определяется, прежде всего, тем, что они остаются военнослужащими своего государства со всеми правами и обязанностями, связанными с этим положением, другими словами, сохраняют все права и льготы, предусмотренные законодательством Российской Федерации. Вместе с тем, пребывая за пределами своего государства в составе военного персонала национального контингента при проведении операции по поддержанию мира, военнослужащие выполняют задачи на территории, где осуществляют свою юрисдикцию другие государства. Законность действий военнослужащих, юридическое закрепление их прав и обязанностей, привилегий и иммунитетов находит отражение в международных договорах. К международным договорам между государствами – участниками СНГ, закрепляющим правовое положение российских военнослужащих на территориях других государств, относятся также двусторонние международные договоры между Россией и странами – участницами СНГ о статусе и условиях пребывания воинских формирований Российской Федерации на их территории. Такие договоры заключены с Республикой Таджикистан, Республикой Молдова, Республикой Армения, Республикой Беларусь, Кыргызской Республикой, Туркменистаном, Украиной и Республикой Грузия.²³⁹

Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (с изм. и доп.) является базовым законом, определяющим исходные начала для правового регулирования воинской обязанности и военной службы. Указанный закон, в отличие от ранее действовавших Закона СССР «О всеобщей воинской обязанности» и Закона РФ «О воинской обязанности и военной службе» от 11 февраля 1993 г. № 4455–1, четко разграничил исполнение гражданами воинской обязанности в строго определенных формах и добровольное исполнение гражданами долга по защите Отечества путем добровольного поступления на военную службу и добровольной подготовки к военной службе. Закон определяет общий порядок комплектования их военнослужащими, прохождения военной службы, основания увольнения с военной службы, пребывания в запасе и другие вопросы. Правовой статус военнослужащих определен в Федеральном законе от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Правовую основу воинской обязанности и военной службы составляют также другие федеральные законы, в первую очередь – Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне».²⁴⁰ Федеральный закон «Об обороне» определяет основы и организацию обороны Российской Федерации, полномочия органов государственной власти Российской Федерации, функции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций и их должностных лиц, права и обязанности граждан Российской Федерации в области обороны, силы и средства, привлекаемые для обороны, ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области обороны, а также другие нормы, касающиеся обороны Российской Федерации.

²³⁹ Перечень международных договоров Российской Федерации, в которых устанавливаются особенности порядка прохождения военной службы российскими и иностранными гражданами в российских воинских частях, дислоцируемых за пределами Российской Федерации // Право в Вооруженных силах. 2003. № 2. С. 14–16.

²⁴⁰ СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

Статьей 1 Федерального закона «Об обороне» определена цель установления воинской обязанности – оборона. Согласно данной норме, в этих же целях создаются Вооруженные силы РФ. Организация обороны включает, помимо других мероприятий, правовое регулирование в области обороны (ст. 2). В п. 2 ст. 12 Федерального закона «Об обороне» определен порядок комплектования Вооруженных сил РФ военнослужащими. Согласно указанной норме, он осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации путем призыва граждан РФ на военную службу по экстерриториальному принципу (то есть воинские части укомплектовываются гражданами, проживающими вне места дислокации этих воинских частей) и путем добровольного поступления граждан РФ на военную службу.

Кроме Вооруженных сил РФ, военную службу граждане проходят и в других войсках, воинских формированиях и органах, перечисленных в п. 1 ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». Основу правового регулирования, учитывающего специфику исполнения в них военной службы, составляют иные федеральные законы:

- Федеральный закон от 5 августа 1995 г. № 126-ФЗ «О Железнодорожных войсках Российской Федерации»;²⁴¹
- Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»;²⁴²
- Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке»;²⁴³
- Федеральный закон от 4 мая 2000 г. № 55-ФЗ «О Пограничной службе Российской Федерации»;²⁴⁴
- Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации»;²⁴⁵
- Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»;²⁴⁶
- Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»;²⁴⁷
- Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (с изм. и доп.).²⁴⁸

Президент РФ, являясь Верховным Главнокомандующим Вооруженными силами Российской Федерации, в пределах своей компетенции издает указы о призыве на военную службу, военные сборы, а также об увольнении с военной службы граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по призыву. Президент РФ своим указом утверждает Положение о порядке прохождения военной службы, издает иные указы, связанные с воинской обязанностью граждан, организацией прохождения военной службы.

Так, Указом Президента РФ от 14 декабря 1993 г. № 2140 утверждены общевойсковые уставы Вооруженных сил Российской Федерации (Устав внутренней службы, Дисциплинарный устав и Устав гарнизонной и караульных служб), которые имеют межведомственное значение и регулируют военно-служебные отношения не только в Вооруженных силах, но и в других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба. Указом Президента РФ «О первоочередных мерах по реформированию Вооруженных сил и совершенствованию их структуры» от 16 июля 1997 г. № 725с определены направления военной реформы. Указом Президента РФ «Вопросы прохождения военной службы»

²⁴¹ Там же. 1995. № 32. Ст. 3202.

²⁴² Там же. 1997. № 6. Ст. 711.

²⁴³ Там же. 1996. № 3. Ст. 143.

²⁴⁴ Российская газета. 2000. 11 мая.

²⁴⁵ СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

²⁴⁶ Там же. 1996. № 22. Ст. 2594.

²⁴⁷ Там же. 1998. № 7. Ст. 799.

²⁴⁸ Там же. 1994. № 35. Ст. 3649.

от 16 сентября 1999 г. № 1237²⁴⁹ утверждено Положение о порядке прохождения военной службы, которым определен порядок заключения контракта о прохождении военной службы, назначения и освобождения от воинских должностей, присвоения воинских званий, предоставления отпусков, увольнения с военной службы, а также ряд других вопросов. В пределах своих полномочий Верховный Главнокомандующий издает приказы и директивы, обязательные для исполнения Вооруженными силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами, в которых законами предусмотрена военная служба.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об обороне» Правительство РФ должно осуществлять меры по обеспечению обороны и несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, утверждает положения о воинском учете, призыве на военную службу, подготовке граждан к военной службе и т. д.

Для реализации указанных полномочий Правительством РФ приняты:

– постановление Правительства РФ от 1 июня 1999 г. № 587 «Об утверждении Положения о призыве на военную службу граждан Российской Федерации»;²⁵⁰

– постановление Правительства РФ от 25 декабря 1998 г. № 1541 «Об утверждении Положения о воинском учете»;²⁵¹

– постановление Правительства РФ от 26 февраля 1999 г. № 222 «Об утверждении Положения об отборе граждан, подлежащих призыву на военную службу, а также граждан, поступающих на военную службу по контракту, для исполнения специальных обязанностей военной службы»;²⁵²

– постановление Правительства РФ от 19 октября 1998 г. № 1216 «Об утверждении Положения о призыве на военную службу по мобилизации граждан, приписанных к воинским частям (предназначенных в специальные формирования) для прохождения военной службы на воинских должностях, предусмотренных штатами военного времени, или направления их для работы на должностях гражданского персонала Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований»;²⁵³

– постановление Правительства РФ от 27 июля 1996 г. № 903 «О порядке перевода Вооруженных сил Российской Федерации и других войск Российской Федерации на добровольную систему комплектования воинских частей, привлекаемых для выполнения задач в условиях вооруженных конфликтов и для участия в боевых действиях»;²⁵⁴

– постановление Правительства РФ от 31 марта 1994 г. № 280 «О порядке установления факта выполнения военными служащими и иными лицами задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах и предоставления им дополнительных гарантий и компенсаций»;²⁵⁵ и ряд других.

В пределах своих полномочий министр обороны РФ, руководители других федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, принимают нормативные правовые акты по вопросам воинской обязанности, военной службы и статуса военнослужащих.

²⁴⁹ Там же. 1999. № 38. Ст. 4534.

²⁵⁰ Там же. 1999. № 23. Ст. 2857.

²⁵¹ Там же. 1998. № 1. Ст. 192.

²⁵² Там же. 1999. № 10. Ст. 1234.

²⁵³ СЗ РФ. 1998. № 43. Ст. 5354.

²⁵⁴ Там же. 1996. № 32. Ст. 3938.

²⁵⁵ САПП РФ. 1994. № 15. Ст. 1180.

Правовое регулирование военно-служебных отношений реализуется в законодательных актах о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих, которые практически не содержат диспозитивных норм и состоят из императивных норм, что говорит о централизованном регулировании военно-служебных отношений.

Таким образом, система источников военной службы характеризуется обособленностью от источников государственной службы, в совокупности они образуют единое законодательство о воинской обязанности и военной службе. Указанный вывод ставит вопрос о степени обособленности указанных источников, т. е. распространяется ли на военно-служебные отношения Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» при наличии специальных законов, регулирующих военную службу в отдельных государственных органах и организациях? Указанный закон носит «рамочный» характер. В данном случае речь идет не об изъятиях из него, а об учете особенностей и специфики возлагаемых на отдельные государственные органы и организации задач и функций. Поэтому можно согласиться с методологическим выводом А. Ф. Ноздрачева, который считает, что законы, регулирующие особенности отдельных видов государственной службы, должны учитывать требования Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»,²⁵⁶ в части, например, распространения специальных принципов государственной службы, закрепленных в ст. 5 указанного Закона, на военную службу.

С теоретической точки зрения важной является возможность охарактеризовать методологические подходы к регулированию военно-служебных отношений.

Военно-служебные отношения регулируются публичным правом – конституционным, административным, финансовым, уголовным. Нормы частного права (трудового и гражданского) применяются в таких отношениях, только если это прямо указано в законе. Однако поскольку военное законодательство до настоящего времени не достаточно кодифицировано, возможно, в виде исключения, субсидиарное применение норм частного права, в случае если отсутствуют соответствующие публично-правовые нормы, которые могли бы быть применены по аналогии.²⁵⁷

Военно-служебным отношениям присущи такие характерные для всех воинских отношений черты, как высокая степень властности и распорядительности, обязательное наличие у субъектов гражданства, беспрекословность воинского повиновения, повышенная ответственность за правонарушения, наиболее оперативный и динамичный характер.²⁵⁸ Следовательно, военно-служебные отношения – это урегулированные нормами права отношения «власти и подчинения», т. е. службы в подчинении. Указанные отношения наиболее рельефно проявляются на военной службе, которая строится на принципах единоначалия и беспрекословного подчинения подчиненного начальнику. Военнослужащие обязаны выполнять приказы командиров и начальников, подчиняться их дисциплинарной власти. Регулирование указанных отношений осуществляется централизованно и императивно, сверху донизу на властно-императивных началах.²⁵⁹ Механизм правового регулирования включает обязывающие юридические нормы (обязанность военной службы по призыву для отдельных категорий граждан, обязанности военнослужащих после возникновения военно-служебных отношений и др.), относительные правоотношения (права и обязанности субъектов военно-служебных отношений), реализацию юридических обязанностей (исполнение

²⁵⁶ Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 81.

²⁵⁷ Воронов А. Ф., Холодков И. В. Указ. соч. С. 90.

²⁵⁸ См., например: Гусев Л. Н. Ответное выступление на доклад А. И. Лепешкина // Труды ВЮА. М., 1956. Т. XXIII. С. 81–86; Антошин А. М. Ответное выступление на доклад А. И. Лепешкина // Там же. С. 149.

²⁵⁹ Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 371.

обязанностей и право требовать их исполнения со стороны субъектов военно-служебных отношений). Механизм правового регулирования военно-служебных отношений непосредственно базируется на государственно-властных полномочиях государственных органов и воинских должностных лиц. Следовательно, регулирование военно-служебных отношений характеризуется специфическим методом субординации.

Правовое воздействие на военно-служебные отношения необходимо постольку, поскольку это отношения службы и подчинения военнослужащих исключительно государству в лице учреждаемых им организаций и органов, в составе которых они проходят военную службу. Такие отношения предполагают преданность государству со стороны военнослужащих и доверие к своим военнослужащим со стороны государства. Установление непосредственной связи гражданина (военнослужащего) с государством осуществляется посредством его личного публично-правового акта – принесения военной присяги государству, влекущего за собой дополнительные формы и повышенную степень юридической ответственности.

Военно-служебные отношения характеризуются особыми публичными правами и обязанностями военнослужащих, которые не имеют аналога в частноправовых отношениях, а также иных государственно-служебных отношениях. Они связаны с возможностью в нормативно установленном порядке непосредственно применять оружие, вооружение и боевую технику для решения задач, стоящих перед организациями и органами, в которых они проходят военную службу. Указанными правомочиями не обладают служащие других государственных органов, в том числе тех, в которых предусмотрена военизированная государственная служба (органы внутренних дел, налоговой полиции и др.).

Военно-служебные отношения возникают как на основе добровольного принятия на себя гражданами обязанностей по осуществлению целей, функций и воли государства посредством исполнения воинских должностей, учреждаемых в государственных военных организациях и органах, так и посредством призыва на военную службу, которая является одной из форм реализации гражданами воинской обязанности. Тем самым они отличаются от государственно-служебных отношений, возникающих у государственных служащих при исполнении государственных должностей в государственных органах, и принципиально отличаются от трудовых отношений служащих публичной сферы (государственных организаций), которые по своей природе являются частноправовыми и возникают на основе трудового договора.

Военно-служебные отношения, связанные с практическим осуществлением военной службы, возникают на основании юридических фактов, т. е. фактов, вызывающих правовые последствия. Для трудовых правоотношений таким юридическим фактом является трудовой договор, а для государственных служащих – административный акт о назначении на государственную должность государственной службы. Для военнослужащих военно-служебные отношения возникают в зависимости от способа поступления на военную службу. Граждане, призываемые на военную службу, становятся военнослужащими с момента их отправки к месту военной службы из военного комиссариата. Однако участниками военно-служебных отношений в полном объеме они становятся постепенно, по мере их обучения, с принятием военной присяги, назначением на должности и т. д. Военно-служебные отношения для граждан, поступивших на военную службу по контракту, возникают с момента вступления в силу контракта о прохождении военной службы, т. е., в отличие от возникновения государственно-служебных отношений государственных служащих, возникновение военно-служебных отношений связывается не с назначением на воинские должности, а с иными юридическими фактами.

Защита нарушенных прав в военно-служебных отношениях, если они добровольно не восстанавливаются другой стороной, осуществляется как во внесудебном (административ-

ном) порядке путем обращения к вышестоящему должностному лицу, так и путем обращения в военный суд, который является судом общей юрисдикции.²⁶⁰

Для военно-служебных отношений характерен исчерпывающий характер урегулирования их законом, не допускающим введения в них каких-либо обстоятельств в порядке договоренности между двумя сторонами – воинским должностным лицом и военнослужащим, т. е. для регулирования военно-служебных отношений применяется исключительно метод законодательного регулирования в отличие от договорного регулирования, преобладающего в трудовых отношениях. В трудовых отношениях их участники экономически не равны, но равноправны юридически. В военно-служебных отношениях, как и в государственно-служебных, стороны юридически не равны.

Таким образом, военно-служебные отношения являются особой разновидностью отношений государственной службы (государственно-служебных отношений), так как одной из их сторон является государство в лице органов государственной власти, государственных организаций (органов) и их должностных лиц.

Субъектами военно-служебных отношений являются военнослужащие, а также государственные органы (органы военного управления), должностные лица, организующие в рамках своей компетенции комплектование Вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов, исполнение и прохождение военной службы, реализацию статуса военнослужащих. По классификации, предложенной Д. Н. Бахрахом, военнослужащие являются индивидуальными, а органы – коллективными субъектами военно-служебного отношения.

Правовые нормы, регулирующие военно-служебные отношения, являются специальными правовыми нормами, распространяющимися на определенный круг специфических субъектов права (например, военнослужащих). Действие указанных норм не может распространяться на государственных служащих, граждан, проходящих альтернативную гражданскую службу, призывников. В то же время, в случаях, предусмотренных законодательством, оно распространяется на граждан, находящихся в запасе, проходящих военные сборы, поскольку они вовлекаются в сферу военно-служебных отношений и по своему правовому положению приравниваются к военнослужащим, хотя и не являются ими.

Проведенный анализ понятия «военная служба» позволяет сделать вывод о том, что ему присущи признаки самостоятельности, устойчивости и автономности, характеризующие правовое образование. Следовательно, совокупность правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, обладающих внутренним единством и согласованностью и связанных общей целью правового регулирования, – исполнение военной службы, позволяет говорить о военной службе как правовом институте.

Военная служба как правовой институт представляет собой объективно сложившуюся обособленную группу правовых норм, детально регулирующих военно-служебные отношения и в силу этого характеризующихся относительной самостоятельностью, устойчивостью и автономностью функционирования.

Как соотносятся институты государственной и военной службы? Методологически правильным является подход Н. М. Казанцева, который считает государственную службу единой публичной службой, подразделяющейся на отраслевые публичные службы соответственно функциям и полномочиям государства по предметам его ведения, что приводит к многообразию и сложности институциональных форм государственной службы как объективно правового явления.²⁶¹ Военная служба является подвидом правового института государ-

²⁶⁰ Статья 1 Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3170.

²⁶¹ Казанцев Н. М. Указ. соч. С. 225.

ственной службы. Однако в связи с существенными отличиями военной службы от гражданской государственной службы и других специальных видов государственной службы, т. е. ее самостоятельности и обособленности от иных видов государственной службы, теоретически обоснованным будет вывод о том, что институт военной службы является особой разновидностью единого правового института государственной службы.

Итак, по мнению автора, военная служба как институционально-правовое явление представляет собой систему правовых норм, которая регулирует статус военной службы (учреждение, организация, полномочия органов государственной власти) и общественные отношения, складывающиеся в процессе исполнения и прохождения военной службы, а также реализацию субъектами этих отношений своего статуса, т. е. прав, обязанностей и ответственности.

Правовой институт является сложным по своей внутренней структуре, т. е. включает в себя самостоятельные правовые образования. В структуру института военной службы входят обособленные правовые образования – субинституты или институты военной службы:

- институт принципов военной службы;
- институт правового статуса военнослужащего;
- институт прохождения военной службы, который также можно разделить на ряд институтов (возникновения, изменения и прекращения военно-служебных отношений; аттестации; присвоения и лишения воинских званий; изменения служебно-должностного положения; условий исполнения военной службы и т. д.);
- институт воинской дисциплины;
- институт управления военной службой;
- институт социально-правовой защиты и др.

Перечисленные институты военной службы связаны отношениями субординации и соподчинения (см. схему 5 Приложения 1).

Необходимо отметить, что в теории права различают правовой и юридический институты, которые не всегда совпадают по своему содержанию, так как соотносятся как содержание и форма. С. С. Алексеев обращает внимание на то, что «от структуры права нужно отличать структуру его источников, в частности систему законодательства. Если первое – это объективно существующее деление внутри самого права, в рамках его содержания, то второе представляет собой состав, соотношение, построение источников, внешней формы права, в том числе нормативных актов, наличие в них подразделений, обособляемых главным образом по предметному и целевому критерию».²⁶²

По мнению Н. М. Казанцева, комплексных правовых институтов нет, а есть комплексные юридические институты. Методологическая ошибка концепции комплексных институтов состоит в отождествлении права и законодательства, правового и юридического. Правовой институт реализуется в ряде юридических институтов, содержащихся в различных отраслях законодательства.²⁶³ Д. А. Керимов отрицает существование как комплексных отраслей права, так и комплексных правовых институтов. «Нетрудно понять истоки этого, равно как и многих других, заблуждения, которые кроются в отождествлении права и законодательства. Только законодательству свойственно создавать комплексные отрасли и институты права, но само право, будучи объективной категорией, не способно иметь комплексные отрасли и институты права».²⁶⁴

В целом, соглашаясь с указанным методологическим подходом, мы неизбежно сталкиваемся с вопросом об отраслевой принадлежности правового института военной службы.

²⁶² Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. С. 254.

²⁶³ Казанцев Н. М. Указ. соч. С. 114.

²⁶⁴ Керимов Д. А. Указ. соч. С. 269–270.

Проведенный анализ теоретико-правового понятия военной службы как институционального образования со всей очевидностью подтверждает вывод о том, что военная служба является правовым институтом, относящимся к административному праву.

Традиционно в литературе система правовых актов (источников права), в которой закреплены нормы права, регулирующие в том числе вопросы военной службы, называется военным законодательством, или источниками военного права.²⁶⁵ По мнению В. М. Манохина, законодательство о военной службе в силу его объемности и значимости можно признать подотраслью административного законодательства.²⁶⁶ Действительно, только законодательство о правах и льготах военнослужащих включает более 300 законодательных и иных нормативных правовых актов, более 200 источников насчитывает законодательство о воинской обязанности и военной службе.²⁶⁷

В отличие от законодательства, регулирующего государственную службу, которое в ограниченных случаях субсидиарно может применяться к регулированию военно-служебных отношений (например, общие принципы государственной службы), законодательство о военной службе применяется только к регулированию однородных отношений, складывающихся при исполнении военной службы, т. е. оно является внутренне согласованным, обособленным и применимым к строго ограниченным отношениям, именуемым военно-служебными.

Таким образом, можно вести речь о юридическом институте военной службы, под которым следует понимать систему правовых актов (источников права), регулирующих военную службу (возникновение, прохождение и прекращение военной службы, исполнение обязанностей военной службы и т. д.).

В данном случае мы наблюдаем несовпадение структуры права и источников права, т. е. с одной стороны, правовой институт военной службы – разновидность единого правового института государственной службы, с другой – самостоятельный комплексный юридический институт российского законодательства. Однако процесс исполнения военной службы настолько специфичен, что это позволяет выделить ее в особый вид государственной службы, регулируемый рядом отраслей законодательства, как правило, относящихся к публично-правовым отраслям (конституционное, административное, финансовое, уголовное и уголовно-исполнительное право); в ограниченных случаях (в порядке исключения), прямо указанных в законе, также к частноправовым (трудовое и гражданское право).

Как было отмечено ранее, главной целью любого государства является сохранение целостности общества и обеспечение его функционирования. Для достижения этой цели государство осуществляет определенные функции, в том числе функцию защиты, которая имеет внешний аспект (оборона) и внутренний аспект. 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. Принимая во внимание отсутствие в отечественной правовой науке достаточной разработанности конституционно-правовых основ военной службы как федеральной государственной службы особого вида, в том числе в условиях ее реформирования, представляется целесообразным провести сравнительно-правовой анализ регулирования военной службы в России и зарубежных странах, в частности США, КНР, Франции, Германии и некоторых других европейских государствах.

²⁶⁵ См., например: *Лепешкин А. И.* Указ. соч. // Труды ВЮА. М., 1956. Т. XXIII. С. 36–76; *Гусев Л. Н.* Указ. соч. // Там же. С. 86–90; *Антошин А. М.* Указ. соч. // Там же. С. 147–178.

²⁶⁶ *Манохин В. М.* Указ. соч. С. 207.

²⁶⁷ *Кудашкин А. В., Фатеев К. В.* Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих». М., 1998. С. 516–557; Комментарий к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе». М., 1999. С. 480.

Защита Отечества является конституционным долгом и обязанностью российских граждан. Указанное положение Конституции РФ соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права. В ст. 29 Всеобщей декларации прав человека записано: «Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие личности». В Международном пакте о гражданских и политических правах также зафиксировано, что «отдельный человек имеет обязанности в отношении других людей и того коллектива, к которому он принадлежит». Государство, принимая на себя обязательства по обеспечению прав граждан, имеет право требовать от них правомерного поведения, которое бы соответствовало эталонам, зафиксированным в юридических нормах. В этих целях государство формулирует свои требования в системе обязанностей и устанавливает меры юридической ответственности за их невыполнение.

Под юридической обязанностью понимается установленная законом мера должного, общественно необходимого поведения, а также вид (линия) поведения. Н. В. Витрук под юридической обязанностью понимает социально возможную необходимость определенного поведения личности, установленную государством.²⁶⁸ По мнению Г. В. Мальцева, «юридическая обязанность есть не только должное, но и возможное в человеческом поведении».²⁶⁹ «Обязанность есть возможность поведения, имеющая необходимый характер, т. е. возможное в поведении одновременно является и необходимым».²⁷⁰

Л. Д. Воеводин дает следующее определение: «Конституционная (основная) обязанность – это установленная государством в интересах всех членов общества и закрепленная в Конституции необходимость, предписывающая каждому гражданину определенный вид и меру поведения и ответственность за ненадлежащее его исполнение».²⁷¹ С данным определением можно согласиться лишь с оговорками, что вид и мера поведения и ответственность за ненадлежащее его исполнение закрепляется не в Основном законе, а в последующем правовом регулировании – федеральных конституционных законах и федеральных законах.

Российское государство признает необходимость защиты Отечества, возлагая соответствующую обязанность на каждого российского гражданина, т. е. она носит всеобщий характер. В то же время для различных категорий граждан конкретные проявления (формы) этой обязанности различны, что находит закрепление в законодательстве. Согласно Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» для российских граждан предусматривается воинская обязанность в шести формах: воинский учет, обязательная подготовка к военной службе, призыв на военную службу, прохождение военной службы по призыву, пребывание в запасе, призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе. Возлагая воинскую обязанность на российских граждан, закон устанавливает конкретные категории, на кого она распространяется. Так, например, не подлежат воинскому учету граждане, отбывающие наказание в виде лишения свободы, женского пола, не имеющие военно-учетной специальности, постоянно проживающие за пределами России (п. 1 ст. 8 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»). Освобождаются от призыва на военную службу и, следовательно, военной службы по призыву, граждане, признанные негодными или ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья, имеющие ученую степень кандидата наук или доктора наук, в силу семейных обстоятельств и в других случаях, а ряд категорий граждан не подлежит призыву по морально-психологическим качествам (отбывающие отдельные виды уголовных наказаний, находящиеся под следствием или дознанием и т. д.).

²⁶⁸ Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 11.

²⁶⁹ Мальцев Г. В. Социалистическое право и свобода личности (теоретические вопросы). М., 1968. С. 71.

²⁷⁰ Там же. С. 74.

²⁷¹ Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 141.

Из перечисленных примеров можно сделать вывод, что не на всех российских граждан, имеющих возможность исполнять воинскую обязанность, она возлагается государством. Следовательно, в данном случае речь идет о необходимой по закону возможности, т. е. правовой необходимости. Правовую необходимость возложения воинской обязанности на различные категории граждан определяет государство посредством издания соответствующего закона, исходя из конкретных исторических условий общественной жизни.²⁷² По действующему российскому законодательству воинская обязанность не является всеобщей. Она является производной от конституционной обязанности российских граждан по защите Отечества, а производной от воинской обязанности является обязанность военной службы по призыву отдельных категорий российских граждан. Таким образом, в соответствии с конституционным принципом равенства обязанностей (ч. 2 ст. 6 Конституции РФ) все российские граждане являются носителями конституционной обязанности по защите Отечества, но не все являются носителями юридической обязанности военной службы. Следовательно, обязанность военной службы, имея конституционное происхождение, не является конституционной обязанностью российских граждан. Таким образом, следует признать неточным утверждение о наличии конституционной воинской обязанности²⁷³ и обязанности несения военной службы,²⁷⁴ поскольку обязанность по несению военной службы не является равной обязанностью российских граждан, это юридическая обязанность их отдельных категорий.

Таким образом, конституционная обязанность по защите Отечества – это установленная Российской Федерацией в интересах всех членов общества и закреплённая в его Конституции необходимость, предписывающая каждому гражданину определенные законом вид и меру поведения в области обороны и военной безопасности и ответственность за ненадлежащее его исполнение.

Однако конституционная обязанность граждан по защите Отечества предполагает не только необходимость исполнения воинской обязанности, в том числе в виде военной службы по призыву, отдельными категориями российских граждан, но и возможность исполнять конституционный долг по защите Отечества. Термин «долг» означает, что требование конституционной нормы носит не только юридический, но и глубоко нравственный характер.²⁷⁵ Понятие «долг» с одной стороны подчеркивает нравственную обязанность, в данном случае по защите Отечества, а с другой – возможность добровольно возложить на себя соответствующие обязанности, например по исполнению военной службы, что нашло юридическое закрепление в п. 4 ст. 1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»: «Граждане вправе исполнять конституционный долг по защите Отечества путем добровольного поступления на военную службу...». Автор солидарен с позицией Л. Д. Воеводина, который правильно отмечает: «Носитель конституционных обязанностей... должен строго следовать предписанным законом виду и мере поведения, но в границах этого правового требования он может проявлять свою самостоятельность и активность как в постановке цели, так и в ее реализации. В условиях демократического общества обязанное лицо является не пассивным объектом государственного властвования, а активной личностью,

²⁷² Подробнее об историко-правовых основаниях освобождения от воинской обязанности на примере нашего Отечества см. в разд. 3.1 настоящего исследования.

²⁷³ Овсянко Д. М. Административно-правовые проблемы государственной службы в Российской Федерации: Дис. ... д-ра. юр. наук. М., 1998. С. 38.

²⁷⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 октября 1999 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца первого подпункта “а” пункта 2 статьи 24 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” в связи с запросом Советского районного суда города Омска» // СЗ РФ. 1999. № 44. Ст. 5383.

²⁷⁵ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В. В. Лазарев. С. 265.

для которой практическое воплощение в жизнь обязанностей есть свободный творческий процесс, полный инициативы и созидания».²⁷⁶

Вооруженные силы любого государства являются государственной военной организацией, предназначенной для выполнения функций и решения задач, возлагаемых на нее конституцией или законом. Численность вооруженных сил определяется государством, исходя из уровня реальных угроз его безопасности, социально-экономического развития, состояния международной обстановки и других факторов. Правовые основы комплектования вооруженных сил, т. е. пополнения его личным составом, находят закрепление в конституции и других законах посредством закрепления в них обязанности или долга граждан защищать свое отечество. Конкретные формы защиты государства определяются в законодательстве. Практически во всех государствах традиционно выделяются две ее основные формы, касающиеся граждан, – воинская обязанность (повинность) и добровольное исполнение обязанности по защите Отечества, закрепление которых в конституции мы рассмотрим далее.

Конституция США определяет правовое положение штатов и их взаимоотношения с центральной властью, основные принципы избирательной системы, конституционные основы судебной власти. В других конституционных актах США нашли закрепление отдельные вопросы комплектования вооруженных сил. Так, «Статьями Конфедерации»²⁷⁷ регулируются вопросы набора армии и флота, в том числе для обороны штата от внешней и внутренней опасности. Конгрессу принадлежит право устанавливать размер сухопутной армии и вопросы ее финансирования.

Конституция КНР провозглашает защиту Отечества и отражение агрессии священным долгом каждого гражданина Китайской Народной Республики и возлагает на граждан в соответствии с законом обязанность военной службы и участия в народном ополчении (ст. 55).

Конституция ФРГ (ст. 12а) достаточно много внимания уделяет вопросам конституционных обязанностей граждан в области обороны. В ней определены формы исполнения этих обязанностей всеми немецкими гражданами. Призыву на военную службу подлежат мужчины, достигшие 18-летнего возраста. На лиц, отказавшихся нести военную службу с оружием в руках по мотивам вероисповедания, возлагается обязанность нести службу, ее заменяющую, в том числе не связанную с вооруженными силами и федеральной пограничной охраной. Исключение составляет период состояния обороны государства, когда указанные лица могут привлекаться к службе в сфере снабжения вооруженных сил. В период состояния обороны на службу в качестве гражданского персонала могут призываться женщины в возрасте от 18 до 55 лет для работы в гражданских санитарных службах и стационарных военных госпиталях.

По Конституции Греции (ст. 4) только греческие граждане допускаются к исполнению любых государственных функций. Каждый грек, способный носить оружие, обязан способствовать обороне родины так, как это определено законом. Конституция однозначно определяет невозможность освобождения от указанной обязанности, в том числе по причине религиозных убеждений (ст. 13).

Конституция Испании (ст. 30) защиту Испании закрепляет как право и обязанность испанцев. Воинские обязанности испанцев определяются законом. Конституция гарантирует право на освобождение от обязательного несения военной службы по мотивам убеждений или вероисповедания, а также по другим причинам и замену ее альтернативной гражданской службой.

Конституция Итальянской Республики (ст. 52) провозглашает защиту Отечества священным долгом гражданина. Закон может определять пределы обязательной военной

²⁷⁶ Воеводин Л. Д. Указ. соч. С. 139.

²⁷⁷ Конституции зарубежных стран. С. 183–188.

службы, некоторые из которых прямо указаны в конституции: ее несение не должно причинять ущерб трудовому положению гражданина и осуществлению им политических прав. Конституция возлагает на военнотружущих обязанность выполнять доверенные им функции дисциплинировано и достойно, принося присягу в соответствии с законом (ст. 54).

Все граждане Португальской Республики несут обязанности, закрепленные за ними Конституцией (ст. 12). Защита Родины является правом и обязанностью всех португальцев. Закон определяет рамки и сроки обязательной военной службы. Конституция разделяет военную службу на строевую, связанную с применением оружия, и нестроевую. Лица, признанные не способными к строевой военной службе, несут нестроевую военную службу либо гражданскую службу. Конституция возлагает обязанность несения альтернативной гражданской службы на лиц, отказавшихся от военной службы, как строевой, так и нестроевой, по мотивам совести.

Таким образом, конституции, как правило, прямо закрепляют за гражданами своего государства конституционную обязанность по его защите, формы реализации которой определяются законодательными актами.

Реализовать конституционный долг по защите Отечества российские граждане могут в формах, установленных законом. Так, Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» предусмотрены добровольная подготовка к военной службе, поступление и исполнение военной службы по контракту, поступление граждан в военные образовательные учреждения профессионального образования. Право на поступление на военную службу по контракту является одной из форм реализации права российских граждан на труд, гарантированного ст. 37 Конституции РФ: «Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию» (ч. 1).

В то же время Конституция РФ запрещает принудительный труд (ч. 2 ст. 37), что соответствует нормам международного права. Статья 2 Конвенции Международной организации труда № 29 о принудительном или обязательном труде (Женева, 28 июня 1930 г.),²⁷⁸ ст. 4 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.), ст. 1 Конвенции Международной организации труда № 105 об упразднении принудительного труда (Женева, 25 июня 1957 г.),²⁷⁹ ст. 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. содержат запрет на привлечение к принудительному или обязательному труду. Следовательно, возникает вопрос о соотношении обязательной военной службы по призыву отдельных категорий граждан, являющейся их юридической обязанностью, и гарантированного им конституционного права на труд и запрета на принудительный труд.

В ст. 2 Конвенции МОТ № 29 оговорено, что не является запрещенным принудительным или обязательным трудом любая обязательная военная служба, а в странах, в которых в качестве законного признается отказ от военной службы по законным основаниям, — и служба, назначенная вместо обязательной военной службы (например, альтернативная гражданская служба).

А. Т. Вахидов считает, что российские военнотружущие реализуют признанное международными актами и Конституцией РФ право на труд путем прохождения военной службы как в обязательном порядке по призыву, так и в добровольном порядке по контракту.²⁸⁰ Дей-

²⁷⁸ Конвенция ратифицирована Президиумом ВС СССР 23 июня 1956 г.

²⁷⁹ Конвенция ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 23 марта 1998 г. № 35-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 12. Ст. 1348.

²⁸⁰ Вахидов А. Т. О некоторых вопросах реализации военнотружущими права на труд в Российской Федерации. М., 1999. С. 34.

ствительно, любая служебная деятельность является разновидностью трудовой деятельности, а военная служба по своей социальной сущности является ее особой разновидностью.

Провозглашая право каждого на свободный выбор рода деятельности или профессию, Конституция Российской Федерации предусматривает возможность ограничения прав и свобод в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороноспособности и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Следовательно, исходя из целей обеспечения обороноспособности и безопасности, законодатель ограничивает отдельные категории российских граждан в конституционном праве выбора рода деятельности. В данном случае речь идет не о лишении граждан права на труд, а о возложении обязанности осуществлять законодательно определенный вид деятельности – исполнять военную службу по призыву. Тем самым обеспечиваются как реализация всеми гражданами конституционного права на труд, так и исполнение ими конституционной обязанности и долга по защите Отечества в форме исполнения военной службы в различном порядке – при поступлении на нее по призыву или в добровольном порядке.

Не нарушаются при этом и конституционные принципы равенства перед законом и равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств. Военная служба по призыву имеет обязательный характер в отношении всех граждан, на которых распространяется, и, следовательно, не противоречит ст. 19 (ч. 1) Конституции Российской Федерации. Она предполагает равенство возможностей, в том числе в выборе путей исполнения конституционной обязанности. Так, любой гражданин, подлежащий призыву на военную службу, может на законном основании воспользоваться отсрочкой от призыва, например при поступлении в учебное заведение профессионального образования, имеющее государственную аккредитацию, реализуя при этом конституционное право на образование, гарантированное ч. 1 ст. 43 Конституции РФ.

Различные правовые последствия, связанные с таким свободным выбором, не могут рассматриваться как нарушение гарантий, закрепленных в ст. 19 (ч. 2) Конституции Российской Федерации. Следовательно, призыв на военную службу и военная служба по призыву, являющиеся по российскому законодательству формами воинской обязанности, не предполагают лишение граждан права на труд, но ограничивают их на определенный законом срок в реализации их конституционного права на свободное распоряжение своими способностями к труду и выбор рода деятельности.

Долг и обязанность по защите Отечества, в различных ее формах, в том числе в форме исполнения военной службы, Конституция Российской Федерации возлагает на российских граждан. Имеют ли возможность нести военную службу иностранные граждане в современной России? В настоящее время ст. 62 Конституции РФ закрепляет, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором.

В соответствии со ст. 32 Конституции РФ равный доступ к государственной службе имеют только граждане Российской Федерации. Статья 59 Конституции РФ, ст. 1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» обязанность по защите Отечества, воинская обязанность, в том числе обязанность прохождения военной службы по призыву, и право добровольного исполнения конституционного долга по защите Отечества предусмотрены исключительно для граждан Российской Федерации. В то же время Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» не устанавливает прямого запрета на военную службу иностранцев, в отличие от ст. 35 Закона РФ «О воинской обязанности и военной службе» от 11 февраля 1993 г., согласно которой лицо, не являющееся гражданином Рос-

сийской Федерации, не могло проходить военную службу в Вооруженных силах РФ, других войсках, органах внешней разведки и федеральных органах государственной безопасности. Из этого следовало, что иностранцы и лица без гражданства, пусть даже и постоянно проживающие на территории Российской Федерации, не только не могли быть призваны на военную службу, но и их добровольное поступление на военную службу также не допускалось. Таким образом, действующее законодательство заняло не вполне определенную позицию по вопросу военной службы иностранных граждан, граждан с двойным гражданством, лиц без гражданства, что является не совсем оправданным, поскольку, будучи производной от гражданства, обязанность по защите государства является неотъемлемой частью понятия гражданства.²⁸¹

В то же время в отдельных случаях государство может допускать возможность военной службы иностранных граждан. Так, некоторые страны – участницы Содружества Независимых Государств до формирования национальных военных кадров допускали возможность комплектования своих вооруженных сил военнослужащими, являющимися гражданами Российской Федерации.²⁸²

Военнослужащие по требованиям гражданства не приравниваются к государственным служащим. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»²⁸³ на государственную службу принимаются только граждане Российской Федерации. Аналогичная норма содержится в ст. 7 Положения о Федеральной государственной службе, утвержденного Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267,²⁸⁴ согласно которой федеральный государственный служащий является гражданином Российской Федерации. Необходимо обратить внимание на то, что в России вопросы гражданства в отношении гражданских государственных служащих исторически решались более жестко, иностранным гражданам воспрещалось поступать на гражданскую государственную службу.²⁸⁵

Граждане РФ, имеющие также иное гражданство, не могут на этом основании быть ограничены в правах, не могут уклоняться от выполнения обязанностей или освобождаться от ответственности, вытекающих из гражданства Российской Федерации. Следовательно, граждане Российской Федерации, имеющие двойное гражданство, должны исполнять возложенную на них обязанность по защите Отечества, в том числе и в форме воинской обязанности, наравне со всеми другими гражданами России. А. Т. Вахидов делает правильный вывод, что за такими гражданами следует признать их право на общих с другими гражданами Российской Федерации основаниях поступать на военную службу в добровольном порядке по контракту.²⁸⁶

Таким образом, Конституция РФ закрепляет основы обороны и безопасности государства. Так, согласно ст. 71, в силу особой значимости к исключительному ведению Российской Федерации отнесены: вопросы войны и мира; оборона и безопасность; федеральная государственная служба; определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и т. д.

Конституция РФ закрепляет также исходные основы, которые распространяются на все отношения в сфере обороны и безопасности: верховенство Конституции РФ и федеральных

²⁸¹ Лунев А. Е. Указ. соч. С. 40.

²⁸² Постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств «О временном (до 2000 года) разрешении военнослужащим, имеющим иное гражданство, продолжать военную службу в государствах – участниках Содружества Независимых Государств» от 23 мая 1993 г.

²⁸³ Российские вести. 1995. 3 авг.

²⁸⁴ САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5073.

²⁸⁵ Мышь М. И. Указ. соч. С. 132.

²⁸⁶ Вахидов А. Т. Указ. соч. С. 63.

законов на всей территории РФ (ч. 2 ст. 4); единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5); приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие (ст. 18); обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2); равный доступ граждан к государственной службе (ч. 4 ст. 32) и др.

Согласно ст. 94 Конституции Российской Федерации, Федеральное собрание – законодательный орган Российской Федерации. Это означает, что только Федеральное собрание вправе в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 105 и 108) принимать конституционные и федеральные законы, а также определять в законе основания и порядок наделения органов исполнительной власти полномочиями на принятие нормативных правовых актов, равных по юридической силе законам.

Конституция Российской Федерации определяет не только иерархию правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, но и виды общественных отношений в области обороны и безопасности, подлежащих регулированию федеральными конституционными законами и федеральными законами. Так, регулированию федеральными конституционными законами в этой области подлежат вопросы, связанные с порядком введения и режимом военного положения (ст. 87). Регулированию федеральными законами в области обороны подлежат вопросы установления перечня сведений, составляющих государственную тайну (ст. 29); утверждения оснований ограничения прав и свобод в целях обеспечения обороны страны (ст. 55); определения порядка несения военной или альтернативной гражданской службы (ст. 59); закрепления статуса Совета Безопасности Российской Федерации (ст. 83).

К числу важнейших федеральных законов, регулирующих в настоящее время общественные отношения в связи с исполнением военной службы, относятся законы, перечисленные в разд. 1.3 в качестве источников военной службы.

В то же время, по сей день так и не принят ряд федеральных законов, которыми должны регулироваться общественные отношения в области обороны и связанные с ними отношения военной службы и на которые прямо указывают Конституция РФ и федеральные законы. Федеральным законом «Об обороне» предусмотрено принятие законов о территориальной обороне, о порядке привлечения с использованием оружия Вооруженных сил, иных войск, воинских формирований и органов не по их предназначению, о Вооруженных силах; Федеральным законом «О статусе военнослужащих» – федерального закона о профессиональных союзах военнослужащих. Следовательно, можно констатировать, что совокупность общественных отношений по исполнению гражданами конституционной обязанности и долга по защите Отечества недостаточно урегулирована позитивным правом.

Таким образом, Конституцией Российской Федерации закреплены основы правового регулирования в сфере обороны и безопасности государства и основополагающие вопросы, касающиеся исполнения гражданами Российской Федерации военной службы, и вытекающие из этого ограничения их прав и свобод как человека и гражданина. Следовательно, можно сделать вывод, что законодательство о военной службе имеет конституционное происхождение, т. е. Конституция Российской Федерации закрепляет основы военной службы российских граждан. Конституционные основы военной службы выделяются из всей совокупности отношений, регулирующих военную службу, потому что их содержание определяется Конституцией Российской Федерации.

2.2. Принципы военной службы

Термин «принципы военной службы» указывает на основополагающие черты, существенные характеристики в структуре одноименного института. Принципы военной службы отражают наиболее существенные стороны организации и функционирования не только самой военной службы как специфической деятельности граждан Российской Федерации, но и организаций, в которых государство предусматривает исполнение военной службы, представляющей собой систему государственных организаций и органов, решающих задачи в сфере обороны и безопасности. Принципы военной службы определяют содержание сложных взаимоотношений внутри этой системы.

Современный законодатель не дает определения принципам военной службы, как и государственной службы в целом, но перечисляет их в различных законодательных и иных нормативных правовых актах. Иногда вывод о существовании тех или иных принципов военной службы можно сделать на основе анализа всего массива законодательства о военной службе и исследования ее теоретико-правовых основ, поскольку в качестве принципов в законодательстве они не идентифицированы. Поэтому, исследуя военную службу как институциональное правовое явление, представляется целесообразным и необходимым также исследовать принципы военной службы.

Анализируя принципы военной службы, необходимо осветить следующие вопросы: 1) понятие принципов военной службы; 2) сравнительно-правовой анализ принципов военной службы и единой государственной службы Российской Федерации; 3) законодательное закрепление этих принципов; 4) виды и содержание принципов военной службы.

Термином «принцип» (от лат. «*principium*») обозначается то, что лежит в основе какой-либо совокупности явлений, понятий, фактов. Принцип – центральное понятие, руководящая идея, основание системы, представляющее обобщение и распространение какого-либо положения на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован.

Г. В. Атаманчук под принципом понимает закономерность, выраженную в виде определенного научного положения, закрепленного в большинстве своем правом и применяемого в теоретической и практической деятельности.²⁸⁷ П. П. Сергун в диссертационном исследовании, посвященном государственной службе в органах внутренних дел Российской Федерации, дает следующее определение: «Под принципом государственной службы Российской Федерации следует понимать правовую категорию как основное, руководящее положение, закрепленное непосредственно или косвенно в нормах права, определяющее содержание государственно-служебных отношений, имеющее обязательный характер для участников этих отношений, способствующее осуществлению законных интересов личности, государства и общества в целом».²⁸⁸ Таким образом, принципы могут быть закреплены позитивным правом. В то же время не закрепленные позитивным правом принципы учитываются законодателем при формулировании правовой нормы, а также могут использоваться на практике. Проблема заключается в том, чтобы научно сформулированные принципы закрепить в законе и тем самым сделать их обязательными в практической государственно-правовой деятельности, чтобы не было ощущения, что они есть, известны, но действие их почти не проявляется.

В законодательстве «принцип означает и закрепляет обязательность содержащихся в нем положений, требований и их всеобщность в отношении регулируемых вопросов».²⁸⁹ В

²⁸⁷ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. С. 188.

²⁸⁸ Сергун П. П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации. С. 120.

²⁸⁹ Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации. С. 135.

то же время не все закрепленные позитивным правом принципы являются правовыми. В. М. Сырых под правовыми принципами понимает «категории правосознания, т. е. элементы правовой науки, отражающие основополагающие идеи и начала права, правового регулирования». При этом он дифференцирует правовые принципы и принципы права. Под последними он понимает «совокупность правовых принципов, которая получила закрепление в системе действующих норм права».²⁹⁰

Н. М. Казанцев указывает на следующие принципы формирования государственной службы как основного инструмента принудительной власти государства, которые в полной мере применимы и к военной службе: во-первых, государственная служба должна быть действенным и действующим орудием государства, даже в такие трудные и кризисные периоды, когда применяется насилие к группам и кланам мятежников; во-вторых, она должна быть организованной и не выходящей из-под контроля государства и общества силой в ходе ее использования; в-третьих, должна присутствовать контролируемость последствий от применения силы.²⁹¹

Ю. Н. Стариков дает следующее определение принципов государственной службы: «Это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующие в системе государственной власти и, в частности, в системе государственной службы. Принципы государственной службы должны объективно отражать сущность государственной службы, ее наиболее важные черты; они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности государственных служащих, закрепляют его в нормах, входящих в правовой институт государственной службы».²⁹²

Принципы государственной службы закреплены в ст. 5 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Указанный закон установил, что государственная служба базируется на следующих принципах:

- 1) верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными службами должностных обязанностей и обеспечении их прав;
- 2) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия: обязанности государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;
- 3) единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;
- 4) разделения законодательной, исполнительной и судебной власти;
- 5) равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;
- 6) обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 7) единства основных требований, предъявляемых к государственной службе;
- 8) профессионализма и компетентности государственных служащих;
- 9) гласности в осуществлении государственной службы;

²⁹⁰ Сырых В. М. Логические основания общей теории права. М., 2000. С. 63.

²⁹¹ Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы: институционально-функциональный анализ. С. 96.

²⁹² Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 78.

10) ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

11) внепартийности государственной службы: отделения религиозных объединений от государства;

12) стабильности кадров государственных служащих в государственных органах.

В литературе перечисленные принципы группируются по-разному. Д. Н. Бахрах делает вывод о том, что перечисленные принципы можно свести в три группы: а) законности (1, 2, 3, 6, 7); б) демократизма (5, 6, 9); в) профессионализма (8, 10, 11, 12).²⁹³

Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» в п. 1 ст. 3 определил следующие основные принципы построения и функционирования системы государственной службы:

федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее – государственные органы);

– законность;

– приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

– равный доступ граждан к государственной службе;

– единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

– взаимосвязь государственной и муниципальной службы;

– открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;

– профессионализм и компетентность государственных служащих;

– защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Ю. Н. Стариков выделяет конституционные и организационные принципы.²⁹⁴ Указанная классификация, в основу которой положен источник правового регулирования, наиболее часто встречается в работах, посвященных вопросам государственной службы.²⁹⁵

Для того чтобы познать принципы, необходимо исследовать их онтологический (бытие), гносеологический (описание) и методологический аспекты.

Применительно к военной службе как специфической сфере деятельности человека необходимо:

а) правильно классифицировать принципы военной службы;

б) дать адекватное обоснование их идентификации в качестве принципов;

в) раскрыть их содержание.

Принципы государственной службы, закрепленные федеральными законами «Об основах государственной службы Российской Федерации» и «О системе государственной службы Российской Федерации», имеют универсальный характер, т. е. распространяются на все разновидности государственной службы и, следовательно, являются общими принципами государственной службы, которые можно разделить на конституционные, т. е. закреп-

²⁹³ Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. М., 1996. С. 115.

²⁹⁴ Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 79.

²⁹⁵ См. например: Привалова С. В. Принципы организации государственной службы современной России: Автореф. ... канд. юр. наук. М., 1999. С. 11.

ленные в Конституции РФ, и организационные, закрепленные в специальном законе о государственной службе. Однако, поскольку последние часто также базируются на Конституции РФ, указанная классификация носит условный характер.

По нашему мнению, в основание классификации принципов государственной службы целесообразно положить критерий их распространения на специфическую деятельность, именуемую государственной службой, и специализированные виды этой деятельности, являющиеся той или иной разновидностью государственной службы (например, военную службу), а также, учитывая в основном процессуальный характер государственной службы,²⁹⁶ в том числе и военной, применение принципов к отдельным ее институтам, характеризующим государственную службу как целостный правовой институт.

А. Ф. Ноздрачев, отмечая, что общие принципы распространяются на все виды государственной службы, в то же время обращает внимание на наличие специальных принципов в организации специальных видов государственной службы, в том числе и военной, обусловленных спецификой выполняемых задач и функций.²⁹⁷ Однако при исследовании принципов военной службы как особой разновидности государственной службы необходимо учитывать фундаментальную особенность логики правового регулирования (правоформулирования), которая опирается на взаимосвязь и соподчинение категорий «общее – особенное – специальное – индивидуальное».

Следовательно, можно говорить о системе принципов государственной службы: общих, особенных, специальных и единичных, которые в совокупности должны представлять собой целостную систему, обеспечивающую эффективную деятельность государственных и иных служащих по управлению делами государства, решению государственно-значимых задач.

Применительно к отдельным видам государственной службы, в том числе и такой ее особой разновидности, как военная служба, общие принципы имеют свои особенности проявления, обусловленные спецификой решаемых задач и исполняемых функций. Прежде всего, особенность общих принципов заключается в юридическом и фактическом существовании отдельных исключений из общих правил, детерминированных спецификой разновидностей государственной службы, на некоторых из которых представляется целесообразным остановиться подробнее.

1. Принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав (принцип законности) базируется на ч. 2 ст. 4 Конституции Российской Федерации, согласно которой Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Указанное положение является юридическим выражением суверенитета Российской Федерации.²⁹⁸ В ст. 15 Конституции РФ также записано: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Согласно п. 2 ст. 3 Федерального закона «Об обороне» законы действуют независимо от их объявления приказами и иными правовыми актами органов управления Вооруженными силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами.

Военнослужащий должен выполнять нормативно установленные для него обязанности, правильно использовать предоставленные ему права, соблюдать определенные п. 7 ст.

²⁹⁶ Казанцев Н. М. Указ. соч. С. 6.

²⁹⁷ Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 53, 56.

²⁹⁸ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. В. Лазарева. С. 31.

10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» ограничения и запреты при исполнении военной службы.

Характерные черты законности: единство, всеобщность и обязательность ее требований²⁹⁹ – обеспечиваются тем, что принимаемые законы и иные правовые акты должны соответствовать Конституции РФ, не противоречить ей, поскольку она «имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации» (ст. 15 Конституции).

Признаками законности также являются:

- равенство всех граждан, в том числе и военнослужащих, перед законом и судом;
- недопустимость ее противопоставления целесообразности, недопустимость отступления от законов под каким бы то ни было предлогом.³⁰⁰

Принцип законности является универсальным принципом государственной службы, не допускающим исключений для любых ее разновидностей, включая военную службу, исходя из необходимости и целесообразности.

Анализ практики законности в деятельности органов военного управления и воинских должностных лиц позволяет сделать вывод о недостаточном соблюдении этого принципа в военно-служебной деятельности. Принцип законности нарушается в случае несоблюдения установленного режима законности, т. е. когда действия воинских должностных лиц противостоят зафиксированным нормативным правовым актам.

Практика военно-служебных отношений подчас извращает принцип законности, противопоставляя ведомственный нормативный правовой акт закону или подзаконному акту, т. е. провозглашается свой принцип: законы в Вооруженных силах (других военных организациях) не действуют, пока они не объявлены приказом министра обороны или иного соответствующего руководителя министерства или ведомства. Указанный подход породил массовое обращение военнослужащих за защитой своих прав, гарантированных им Конституцией РФ и Федеральным законом «О статусе военнослужащих». Так, в 1994 г. военные суды рассмотрели 13501 жалобу военнослужащих на действия и решения органов военного управления и воинских должностных лиц, из которых удовлетворена 11 081 жалоба (82,1 %); в первом полугодии 1998 г. из рассмотренных военными судами 23 213 жалоб военнослужащих удовлетворено 20 813 (89,7 %) жалоб.³⁰¹

Внешний аспект в соблюдении принципа законности выражается в деятельности организаций и органов, в которых предусмотрена военная служба, по их прямому назначению, которая должна осуществляться в строгом соответствии с законом, т. е. закрепленных в них случаях, формах, способах и методах. Использование войск и воинских формирований для решения государственно-значимых задач в интересах обороны и безопасности государства должно быть облечено в юридическую форму, а не должно осуществляться произвольно по усмотрению его политического руководства. Как уже было указано ранее, отсутствие легитимности в использовании Вооруженных сил и других войск и воинских формирований в вооруженном конфликте в Чеченской Республике в 1994–1996 гг. явилось одной из причин неэффективности их действий, приведшей к значительным людским потерям, а в конечном счете к логическому финалу – выводу наших войск из республики, разрушению целостности Российской Федерации и ликвидации ее суверенитета на территории Чечни.

²⁹⁹ Военное право: Учебник для военно-учебных заведений Вооруженных сил Российской Федерации / Под ред. Н. И. Кузнецова. М., 1996. С. 131.

³⁰⁰ Там же. С. 132–133.

³⁰¹ Воронов А. Ф., Холодков И. В. Комментарий к Закону РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (для военнослужащих). М., 2000. С. 268, 304.

Ю. Н. Старилов в структуру принципа законности включает *принцип верности* государственных служащих государству при осуществлении своих обязанностей и *принцип доверия* служащим со стороны как государства, так и граждан.³⁰²

Принцип верности своему Отечеству, прямо не закрепленный в законодательстве, содержится в ряде законодательных и иных нормативных правовых актов. Став военнослужащим, гражданин обязуется самоотверженно выполнять свой долг по защите Отечества в случае угрозы его целостности и государственному суверенитету. Подтверждая эту обязанность, военнослужащий принимает военную присягу, в которой он обязуется достойно исполнять воинский долг, мужественно защищать свободу, независимость и конституционный строй России, народ и Отечество (ст. 40 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»).

Обязанность соблюдать верность своему Отечеству лежит на военнослужащих в любых условиях. Статья 20 Устава внутренней службы Вооруженных сил РФ обязывает военнослужащего в ходе боевых действий, даже находясь в отрыве от своей воинской части (подразделения) и в полном окружении, оказывать решительное сопротивление противнику, избегая захвата в плен. Он обязан до конца выполнить в бою свой воинский долг. Если же военнослужащий, оказавшись в отрыве от своих войск и исчерпав все средства и способы сопротивления или же находясь в беспомощном состоянии вследствие тяжелого ранения или контузии, будет захвачен в плен, он должен искать и использовать любую возможность для освобождения себя и своих товарищей из плена и возвращения в свои войска.

Военнослужащий, захваченный в плен, при допросе имеет право сообщить только свою фамилию, имя, отчество, воинское звание, дату рождения и личный номер (ст. 20 УВС ВС РФ). Данная норма соответствует ст. 17 Женевской конвенции от 12 августа 1949 г. об обращении с военнопленными с той лишь разницей, что по конвенции это является обязанностью военнопленного. В случае если военнопленный сознательно нарушит это правило, ему может угрожать ограничение преимуществ, предъявляемых военнопленным его звания или положения.

Доверие к деятельности военнослужащих имеет существенное значение для стабильности общества в целом. Доверие населения к военнослужащим будет иметь место, когда их деятельность будет осуществляться в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации и в порядке, регламентированном законом. На сегодняшний день в Конституции Российской Федерации недостаточно полно перечислены формы военной деятельности в государстве в отличие от конституций экономически развитых государств, что формально позволяет использовать войска и воинские формирования не по их назначению, т. е. незаконно, в целях, подчас противоречащих национальным интересам, как это имело место в событиях 1993 г. по свержению Верховного Совета Российской Федерации. Таким образом, недостаточное закрепление в Конституции РФ вопросов военной службы (ст. 59) без конкретизации важнейших сущностных положений и принципов военной деятельности государства не является оправданным и не содействует организации в России эффективной военной службы и государственной службы в целом и стабилизации общества. В целях повышения доверия со стороны общества к военнослужащим необходимо установление гражданского контроля над военной организацией Российской Федерации, т. е. осуществление постоянного контроля за законностью в деятельности Вооруженных сил, других войск, воинских формирований и органов, входящих в военную организацию Российской Федерации.

В рамках действия принципа законности важное значение приобретает применение принципа *соразмерности*, который в государственном управлении проявляется как соответствие применяемых в управлении средств, способов и методов задачам и целям управле-

³⁰² Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 82.

ния, а в военной сфере означает, что применяемые меры должны реально соотноситься с поставленной целью, например при проведении контртеррористической операции, введении режима чрезвычайного положения, военного положения и в других случаях, когда существует реальная угроза жизни и здоровью населения.

2. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия: обязанности государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина базируется на положениях ст. 2 и 18 Конституции РФ. Права и свободы человека являются высшей ценностью. Они действуют непосредственно. Защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства и обязанностью граждан, исполняющих государственную службу.

Социальная ценность военной службы заключается в том, что посредством ее исполнения обеспечиваются территориальная целостность, государственный суверенитет Российской Федерации, стабильность общества, что дает возможность гражданам реализовывать гарантированные им права и свободы. Военнослужащие обязаны признавать, обеспечивать и защищать права и свободы человека и гражданина. Причем защита прав и свобод относится к числу специфических функций военной службы, нашедших закрепление в ст. 37 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». Военнослужащий считается исполняющим обязанности военной службы в случае защиты жизни, здоровья, чести и достоинства личности; оказания помощи органам внутренних дел, другим правоохранительным органам по защите прав и свобод человека и гражданина, охране правопорядка и обеспечения общественной безопасности; участия в предотвращении и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф; совершения иных действий, признанных судом совершенными в интересах личности, общества и государства. В указанных случаях функция защиты прав и свобод граждан осуществляется военнослужащими непосредственно. Однако она является основной функцией не военнослужащих, а служащих правоохранительных органов (сотрудников органов внутренних дел, прокуратуры, судей и др.). Основное назначение военной службы в разрезе исследуемого принципа – обеспечение прав и свобод человека и гражданина, осуществляемое через деятельность по реализации задач обороны и безопасности.

Произвол военнослужащих по отношению к населению недопустим ни при каких обстоятельствах, в том числе и в условиях военного и чрезвычайного положения, вооруженных конфликтов. Ограничение прав и свобод граждан в указанных случаях возможно в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в интересах обороны и безопасности. Однако формы правоограничений могут устанавливаться только федеральными законами, а не в соответствии с требованиями целесообразности и необходимости.

С другой стороны, население, а также должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления должны признавать, соблюдать и защищать права и свободы военнослужащих, т. е. это должно быть их обязанностью. Причем механизмы защиты должны быть недеklarативными, т. е. провозглашенными законодательством, но без нормативного закрепления процедур их реализации, что на практике очень часто приводит к нарушению прав и законных интересов военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, в сфере реализации их социально-экономических прав (на жилище, выплату различных пособий и компенсаций и т. д.). При их несоблюдении военнослужащие могут воспользоваться способами защиты нарушенных или несоблюдаемых прав и свобод, гарантированными им государством, в том числе и в судебном порядке, т. е. использовать самозащиту нарушенных прав и законных интересов. Этому же должна способствовать система юридических гарантий реализации прав и свобод военнослужащих.³⁰³

³⁰³ Мигачев Ю. И. Правовые гарантии реализации статуса военнослужащих. М., 1998.

Указанный принцип в деятельности военнослужащих имеет не только внешний аспект, т. е. соблюдение прав и свобод гражданского населения со стороны населения, но и внутренний, т. е. признание, соблюдение и защита прав и свобод военнослужащих со стороны других военнослужащих, в том числе командиров и начальников. Внутренний аспект реализуется посредством исполнения обязательных предписаний воинской дисциплины, а также соблюдения особого порядка в служебной деятельности, в том числе при ведении боевых действий. Жизнь и здоровье как основополагающие и самые ценные блага человека, лишение и утрата которых являются необратимыми, должны иметь приоритетное значение при принятии решений о способах и методах ведения боевых действий.

3. Принцип единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации (принцип федерализма) проявляется в следующем. Как уже было отмечено ранее, посредством государственной службы в различных государственных органах, военной службы, в том числе и в отдельных государственных организациях, исполняются государственно-значимые функции для достижения целей государства. Таким образом, никакой вид государственной службы не может претендовать на суверенное осуществление государственной власти. Государственная власть в Российской Федерации, являющейся федеративным государством, осуществляется не только федеральными органами власти, но и органами власти субъектов Российской Федерации, между которыми осуществляется разграничение предметов ведения.

Единая государственная власть осуществляется посредством исполнения государственной службы, которая также является единой на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. Гражданская государственная служба по своей сути является деятельностью по управлению делами Российской Федерации и ее субъектов. Однако не все управляемые сферы государственной деятельности могут осуществляться на уровне субъектов Российской Федерации. Вопросы обороны и безопасности, войны и мира, государственной границы и некоторые другие находятся в исключительном ведении Российской Федерации и составляют суть деятельности отдельных федеральных органов государственной власти. В указанных целях государством учреждаются специальные организации и органы, в которых предусматривается особый порядок исполнения служебных обязанностей, организации, реализации отношений – военная служба.

Принцип единства распространяется на все ветви государственной власти в Российской Федерации. Однако особенность реализации указанного принципа применительно к военной службе заключается в том, что военная служба должна организовываться и функционировать только на федеральном уровне, т. е. войска и воинские формирования должны быть подчинены только федеральным органам государственной власти, в противном случае у органов власти субъектов Российской Федерации была бы возможность решать реально существующие противоречия с помощью вооруженной силы, что наглядно видно на примере Чеченской Республики.

В то же время для реализации своей компетенции федеральные органы исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, в соответствии с законодательством, определяющим их правовое положение, могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Так, согласно ст. 2 Федерального закона «Об органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации» органы Федеральной службы безопасности представляют собой единую централизованную систему, в которую входят Федеральная служба безопасности Российской Федерации и управления (отделы) Федеральной службы безопасности Российской Федерации по отдельным регионам и субъектам Российской Федерации (территориальные органы безопасности).

Войска и воинские формирования могут быть использованы по запросу органов власти субъектов Российской Федерации для решения задач в интересах его населения в двух слу-

чаях: во-первых, не по их прямому назначению (ликвидация последствий стихийных бедствий), во-вторых, по их прямому назначению, т. е. при угрозе военных действий, массовых беспорядков и т. д. В обоих случаях использование войск должно производиться в строгом соответствии с Конституцией РФ и в порядке, определенном федеральными законами.

4. Принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной власти закреплен в ст. 10 Конституции РФ, согласно которой государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власть. В п. 4 ст. 5 Федерального закона «Об основах государственной службы» установлено, что государственная служба также основана на принципе разделения законодательной, исполнительной и судебной власти. И следовательно, ее можно дифференцировать на государственную службу в органах представительной, исполнительной и судебной власти.

Особенностью военной службы является то обстоятельство, что она осуществляется в основном в сфере исполнительной власти, т. е. в государственных органах, относящихся к федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим управление государственными военными организациями, в которых предусмотрена военная служба.

В то же время в соответствии со ст. 44 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» военнослужащие могут быть прикомандированы к федеральным органам государственной власти, например к Федеральному собранию Российской Федерации и создаваемым им органам (Счетной палате), судебным органам и другим государственным органам, для выполнения работ в интересах обороны и безопасности, т. е. обеспечения исполнения полномочий указанных органов в этих сферах.

Так, Федеральным конституционным законом «О военных судах Российской Федерации» от 23 июня 1999 г. установлено, что на должности судей военных судов, Военной коллегии и предусмотренные штатным расписанием государственные должности работников аппаратов военных судов, Военной коллегии и Судебного департамента назначаются военнослужащие, прикомандированные, соответственно, к военным судам, Верховному Суду Российской Федерации и Судебному департаменту (ст. 35).

Военную службу проходят военные прокуроры и следователи военных прокуратур, входящих в единую систему Прокуратуры Российской Федерации.

Принципиальное значение для действенности принципа разделения государственной власти имеет независимость каждой из ветвей государственной власти, т. е. они должны быть самостоятельны в своей деятельности.

Особенно актуально указанное положение для деятельности военных судей, осуществляющих правосудие в отношении военнослужащих, и военных прокуроров и следователей военных прокуратур, осуществляющих контроль за соблюдением принципа законности в деятельности органов военного управления, воинских должностных лиц и военнослужащих, проведение в отношении их дознания и предварительного следствия. Указанные органы должны быть полностью независимы от военного командования, в том числе в вопросах, касающихся обеспечения их положенными видами довольствия, что в противном случае дает возможность использовать рычаги давления в необходимых случаях и таким образом реализовывать интересы не государства, а конкретных воинских должностных лиц.

Необходимо отметить, что принцип независимости от военного командования в целом проведен в действующем законодательстве Российской Федерации недостаточно последовательно.

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.