
ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФУНКЦИИ ЗАЩИТЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА НА РУБЕЖЕ XX–XXI В. КРАТКИЙ ОБЗОР

Ю.И. Новак

Кафедра теории государства и права
Астраханский государственный университет
ул. Татищева, 20а, Астрахань, Россия, 414056

В статье дан краткий анализ действующего законодательства Российской Федерации, регламентирующего деятельность государства в области обороны страны, прохождения военной службы.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, федеральный закон, указ Президента Российской Федерации, военная доктрина, оборона страны, военная служба, положение о порядке прохождения военной службы, статус военнослужащего.

Оборона страны есть важнейшая задача государства. На обеспечение этой функции государства работает почти вся экономика, наука, образование, спорт и многие другие составляющие деятельности государственной «машины» как таковой. И, как любой другой вид деятельности, а тем более такой сложный и многогранный, оборона страны нуждается в детальной регламентации, всестороннем правовом обеспечении. Необходимо это также и потому, что этот вид деятельности очень специфичен, и спецификой этой он отличается от всего другого, чем приходится заниматься сложному государственному механизму.

Эта специфика объясняется, прежде всего, тем, что ни один другой вид деятельности законодательно не обязывает тех, кто с ним связан, жертвовать своей жизнью ради достижения цели существования армии. Кроме этого, этот более чем специфический вид деятельности, по крайней мере, в нашей стране, обеспечивается, в основном, очень молодыми людьми — юношами 18–20 лет, проходящими военную службу по призыву. К сожалению, сейчас в России уровень образования и так называемой сознательности этого контингента, мягко говоря, далек от идеала. А, следовательно, одной из важнейших задач государственного аппарата, и, прежде всего, Министерства обороны и органов юстиции, обеспечивающих его деятельность, является необходимость поставить этого еще очень молодого человека в жестчайшие рамки закона. Закона, регламентирующего каждый его шаг и позволяющего ему хотя бы немного ориентироваться в тех задачах, которые ему ставят командиры и начальники.

Кроме той специфики военной службы, о которой говорилось выше, военное законодательство в современной России обладает рядом особенностей.

Первая, и самая основная особенность, заключается в том, что при переходе России на капиталистический путь развития убран так называемый «сознательный» стержень из военной службы. Ранее молодой человек, желающий всю свою жизнь связать с армией, выбирал этот путь сознательно, и во главе угла этого выбора была романтика либо династическая привязанность. Сейчас основа такого выбора — это, прежде всего, возможность иметь стабильную работу и хорошее денежное содержание. А поэтому основой военной службы для профессионалов стал контракт.

Второе. С проведением военной реформы армия уменьшается количественно. Предполагается, что количество в данном случае заменяется качеством. А, следовательно, в связи с этим и меняется законодательство России.

Третье. Российская Федерация стала одной из немногих «цивилизованных» стран, вооруженным силам которой придана очень специфическая и крайне неприятная для профессиональных военных функция: так называемая защита территориальной целостности страны. Это предполагает участие армии во внутренних конфликтах.

Четвертая особенность военного законодательства исходит из того, что в ходе военной реформы выстроена совершенно иная, а именно компактная, составляющая как построения Вооруженных Сил, так и задач, решаемых ими. Это связано с упразднением военных округов и созданием вместо них оперативно-стратегических командований, а также переход построения армии со звена «батальон — полк — дивизия» на звено «батальон — бригада».

Исходя из этих особенностей и строится законодательство Российской Федерации по обеспечению функции обороны страны.

Нам придется опустить такую часть военного права, как международные нормативные правовые акты, в том числе и гуманитарное право: это не является предметом данного краткого обзора. В данной статье будет рассмотрено и проанализировано только национальное законодательство России по обеспечению деятельности в сфере обороны государства и прохождения военной службы. Исключается из анализа также Конституция Российской Федерации и такая специфическая часть военного законодательства, как его уголовно-правовое регулирование, а именно гл. 33 Уголовного кодекса Российской Федерации — «Преступления против военной службы».

Первым и основополагающим документом, на положениях которого строится вся деятельность государства в сфере обороны, является Военная доктрина Российской Федерации. И хотя она введена в действие подзаконным нормативным правовым актом — Указом Президента Российской Федерации № 146 от 5 февраля 2010 г., — но именно на ее основе принимаются все основные решения в области обороны, строятся Вооруженные Силы, организовывается военная служба, готовятся кадры и делается еще очень многое другое, что относится к функции государства по защите Отечества [5].

Представляется, что подзаконный характер для основополагающего нормативного правового акта в области обороны избран не случайно. Исходя из со-

держания отдельных положений Военной Доктрины (п. «а» ст. 13, п. «е» ст. 18) подразумевается, что бесконечно меняющийся мир и интеграционные процессы в международной жизни предполагают то, что документ этот носит временный характер, подвержен многочисленным ситуационным изменениям [5. С. 11, 13]. И, следовательно, закрепление его в виде закона — нормативного правового акта, имеющего более стабильный, если не постоянный характер, пока преждевременно [13. С. 182].

Далее хотелось бы кратко остановиться на Федеральном законе «Об обороне» № 61-ФЗ от 31 мая 1996 г. [2]. Документ этот имеет самый общий характер по определению основополагающих позиций в области построения Вооруженных Сил, законодательного закрепления их задач и характера действий. Именно этим законом теперь уже официально закреплено положение, по которому вооруженные силы можно использовать для наведения так называемого «конституционного порядка» в стране (ст. 1, ч. 1, 3 ст. 10 Закона) [1. С. 4, 20].

Следующие три законодательных акта хоть и имеют разноплановый и разноуровневый по юридической силе характер, являются, по выражению многих военных юристов, «тремя китами» военной юстиции. Речь идет о Федеральных законах «О статусе военнослужащих», «О воинской обязанности и военной службе», а также о Положении о порядке прохождения военной службы, утвержденном Указом Президента Российской Федерации № 1237 1999 г. Являются они этими «тремя китами» несмотря на то, что есть законодательные акты, к которым военнослужащие, казалось бы, должны обращаться гораздо чаще. Речь идет об азбуке военной службы — Общевоинских Уставах Вооруженных Сил Российской Федерации. Но в том-то и основная особенность Уставов, что обращаются к ним не очень часто и знают их не очень хорошо. Даже военные юристы, причем всех уровней, включая работников военных судов и военных прокуратур.

Основной особенностью указанных Федеральных законов является то, что распространяют они свое действие не только на Вооруженные Силы Российской Федерации как таковые, но и на все ведомства, где имеется военная служба. А именно, на Внутренние Войска МВД, Пограничные Войска, Спецстрой, военнослужащих ФСБ, СВР, МЧС и пр. А вот Положение о порядке прохождения военной службы имеет локальный характер и распространяется только на армию, так как в МВД, например, есть свое Положение о прохождении службы.

В так называемые «советские времена» у каждой категории военнослужащих были свои положения о прохождении службы. Для офицеров это было Положение о прохождении воинской службы офицерским составом Вооруженных Сил СССР [6. С. 37], для прапорщиков и мичманов — Положение о прохождении воинской службы прапорщиками и мичманами [7. С. 39], для сверхсрочнослужащих (в Российской армии это так называемые «контрактники» — военнослужащие, проходящие службу по контракту) — Положение о прохождении действительной сверхсрочной военной службы в Вооруженных Силах СССР [8. С. 55]. Для солдат, сержантов и старшин (на флоте) существовало Положение о

прохождении действительной срочной службы солдатами, матросами, сержантами и старшинами Советской Армии и Военно-Морского Флота [10. С. 61], а для военнослужащих-женщин — отдельное Положение о прохождении службы [9. С. 69].

В настоящее время Положения о прохождении военной службы офицерами и прапорщиками (мичманами) 1985 г. утратили силу, и вместо них действует приказ Министра обороны Российской Федерации «Об организации прохождения военной службы офицерами и прапорщиками (мичманами) в Вооруженных Силах Российской Федерации» № 350 от 30 сентября 2002 г. [12]. Утратили силу Положения о прохождении военной службы «советских времен» и для других категорий военнослужащих. Вместо них применяется Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента Российской Федерации № 1237 1999 г.

Еще одной особенностью указанных нормативных правовых актов является то, что содержание очень многих их статей повторяет друг друга. Так, например, практически дословно повторяется содержание ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и ч. 3 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы в редакции Указа Президента Российской Федерации № 1237 1999 г., касающееся увольнения с военной службы. Также обстоит дело и со статьями как Закона, так и Положения о прохождении службы, касающимися назначения на воинские должности, предоставления отпусков, выслуги лет и порядка присвоения очередных воинских званий, а также почти всего остального, что регулируют указанные нормативные правовые акты. Но такова особенность всего Российского законодательства: то, что мы можем прочесть в одном нормативном правовом акте, почти наверняка найдем в другом. Тем более в законах, регулирующих одну либо сходные сферы деятельности.

Еще одна особенность всех трех вышеуказанных нормативных правовых актов, как и всего современного российского законодательства в целом — огромное количество отсылочных норм.

Взять хотя бы некоторые статьи Федерального закона «О статусе военнослужащих». Статья 20 Закона — «Проезд на транспорте. Почтовые отправления», например, дополняется многочисленными подзаконными актами, а также ведомственными положениями (приказами Министра обороны) о проезде военнослужащих и членов их семей и провозе ими багажа, о воинских перевозочных документах и т.п. Статья 16 этого же Закона — «Право на охрану здоровья и медицинскую помощь» конкретизируется многочисленными документами о порядке предоставления такой помощи, о санаторно-курортном обеспечении военнослужащих и членов их семей, о зубном протезировании и многом другом.

В настоящее время большинство из указанных ведомственных нормативных правовых актов не действуют. А финансовое обеспечение и дополнительные выплаты военнослужащим, в том числе на проезд на транспорте, лечение и т.д., устанавливаются Федеральным законом № 306-ФЗ 2011 г. [3].

Представляется также весьма сомнительной обоснованность включения в новую редакцию Федерального закона «О статусе военнослужащих» целой главы, посвященной обязанностям и дисциплинарной ответственности военнослужащих. Имеется в виду гл. III Закона — «Обязанности и ответственность военнослужащих. Производство по материалам о дисциплинарных проступках, совершенных военнослужащими» [2. С. 57–79]. А как же тогда аналогичные положения Устава внутренней службы и устава Дисциплинарного [4. С. 10–23, 29–36, 239–244]? Боялись того, что данные документы носят подзаконный характер? Но в этом нет ничего страшного, и ни в какое противоречие с действующим законодательством их положения не входили. А ведь в Дисциплинарном Уставе, например, куда как подробно расписаны все нюансы дисциплинарной практики и порядка наложения дисциплинарных взысканий в частности.

Еще одной, общей для всех вышеуказанных нормативных правовых актов, чертой, кроме разве что Военной доктрины, имеющей больше военно-политический, а не юридический характер, является то, что все они написаны очень тяжелым, а для неспециалистов, наверное, просто непонятным языком.

Как тут не вспомнить слова Ш. Монтескье о том, что законы должны содержать в себе здравые понятия простого отца семейства! Такие, например, термины, как «возраст, сверх установленной предельной продолжительности пребывания на военной службе» или «военнослужащий, проходящий военную службу по контракту» простоты и понятности нашим законам не добавляют.

Все это — и бесконечная отсылочность, и сложная юридическая техника предельно перегружают законы, делают их сложными для запоминания, а как следствие и для применения.

Еще одна сложность в применении военного законодательства касается того, что зачастую в развитие или для конкретизации закона министром обороны принимаются ведомственные нормативные акты, требования которых разнятся с требованиями закона. Многие из этих приказов не проходят даже регистрацию в Министерстве юстиции, но продолжают активно действовать, регулировать какие-то сферы военной жизни, предоставлять людям льготы... Так было, например, с приказом министра обороны «О введении новых условий оплаты труда гражданского персонала воинских частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Министерства обороны Российской Федерации, находящихся на сметно-бюджетном финансировании, на основе Единой тарифной сетки» № 130 от 8 марта 1993 г. [11]. Документ этот так до своей отмены в 2008 г. и не прошел правовую экспертизу и регистрацию в Минюсте. Но продолжал работать и решать целый пласт проблем по денежному обеспечению широкой категории работников!

Следующая особенность: бесконечная, постоянная изменчивость законодательства, регулирующего вопросы обороны.

Так, например, много неясностей, а отсюда и проблем появилось после принятия Положения о порядке прохождения военной службы в редакции Указа Президента Российской Федерации № 1237 1999 г. Старые-то Положения о

прохождении службы для всех категорий военнослужащих продолжали действовать! Их начали постепенно отменять только с начала 2000-х гг. Новое Положение носило самый общий характер, многие детали военной службы не регулировало. Приходилось военным юристам применять отдельные пункты Положений старых. В основном это касалось некоторых вопросов по отпускам, переводам с должности на должность, особенно на нижестоящую должность, и т.д. Отсюда — порой недопонимание, а зачастую и неправильное применение закона.

Таковы основные особенности действующего законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы обороны страны, прохождения военной службы.

Исходя из этих особенностей можно сделать следующие выводы.

1. Несмотря на продекларированное Президентом Российской Федерации на расширенной Коллегии Министерства обороны весной этого года завершение военной реформы и успешное существование Вооруженных Сил в «новом облике», думается, что выводы эти сделаны, мягко говоря, преждевременно. Пока произошло, скорее всего, не реформирование, а глубокое реструктурирование, в том числе и сокращение Вооруженных Сил. И хотя высшим должностным лицам государства представляется, что действует армия в условиях так называемого «нового облика», о каких то серьезных ее действиях говорить, наверное, рано.

Проверить эффективность армейского механизма в новом облике можно было бы только одним способом: провести крупномасштабные войсковые маневры с привлечением всех видов Вооруженных Сил, наподобие таких, которые проводились Советской Армией в 70-е гг. прошлого века: «Березина», «Днепр» и т. п. Или маневры одного из видов Вооруженных Сил, способные показать его эффективность («Океан» 1970 г., например). Или, как бы это не представлялось бы циничным, мерилем готовности армии выполнять задачи в новом облике стали бы... боевые действия. Пусть это покажется жестоким, но не стоит забывать, что армия именно для этого и нужна. А вот последняя «маленькая победоносная война» как раз и показала, что к боевым действиям современная Российская армия не готова. Не готова как в плане эффективности руководства, которого на определенном этапе конфликта с Грузией просто не было, но и в силу крайне низкой боеготовности войск и устарелости вооружений. И хотя результат войны был достигнут, но достигнут он был, как всегда в России, ценой самопожертвования и беспримерного героизма личного состава так называемого «низового звена». Несмотря на то, что боевые действия, о которых идет речь, велись четыре года назад, за это время в армии изменилось немного.

Однако и крупномасштабные учения в настоящее время российская армия провести не в состоянии. И не только потому, что как раньше на это просто может не хватить денег. Причина может быть также и в том, что в силу «организационных» способностей и возможностей руководства Министерства обороны они это сделать просто не сумеют. А без этого проверить, действительно ли реформирована армия, не представляется возможным.

Должны пройти годы, прежде чем под новую структуру армии будут написаны боевые Уставы, они пройдут серьезную апробацию в войсках, а при нынешней нестабильности — в настоящем «деле». Наконец-то выстроится международные приоритеты России, будет создана новая Военная доктрина: вот только тогда возможно будет сказать, что у нас новая армия.

2. Изменилась идеология государства к подходу о том, как надо строить взаимоотношения с военнослужащими. И, соответственно, изменились подходы к прохождению военной службы. А именно: процедура увольнения военнослужащего, проходящего службу по контракту, предельно упростилась. С появлением как в федеральном законодательстве, так и подзаконных нормативных правовых актах положения об увольнении военнослужащего за невыполнение им условий контракта, которые весьма размыты, офицера, например, стало уволить проще простого. В отличие, скажем, от армии советской, в которой уволить офицера, не совершившего, к примеру, серьезного преступления, было просто невозможно...

3. Правовое обеспечение функции государства по защите Отечества регулируется огромным числом разноплановых нормативных правовых актов, обеспечивающих широчайший спектр деятельности по оборонному строительству, взаимодействию армейских структур с организациями ВПК (Гособоронзаказ, в частности), прохождению воинской службы, предоставлению различных льгот военнослужащим и членам их семей, непосредственно боевой подготовке и службе войск, безопасности военной службы, тыловому, финансовому обеспечению и многому другому. Кроме этого, существует еще масса нормативных правовых актов, регулирующая деятельность военных комиссариатов, о воинском учете, о призыве на военную службу...

В данном кратком анализе рассмотрен лишь небольшой пласт из указанных документов, касающихся, в основном, деятельности и повседневной жизни каждого военнослужащего.

4. Специалисты в области военного права давно говорят и пишут на страницах многих изданий о том, что военное законодательство нуждается в кодификации.

Наверное, в данный момент трудно сказать об этом однозначно.

Во-первых, слишком разноплановые нормативные правовые акты придется сводить в один документ. Здесь, как уже отмечалось, и общетеоретические вопросы обороны страны, и вопросы прохождения военной службы, и предоставление различных льгот, и организация повседневной деятельности войск и несения службы как таковой... Вряд ли это уместно в едином документе.

Во-вторых, не завершена военная реформа, и новый облик Вооруженных Сил еще, как говорится, не устоялся. Армия еще не в полной мере соответствует своему времени и задачам, для которых она создается. Только по истечении ряда лет, после того, как законы эти поработают, наступит их практическое, в том числе и судебное, наполнение, можно будет говорить о кодификации военного права. Ведь по сути дела и измененные законы «О воинской обязанности и

военной службе», «О статусе военнослужащих» и новые Уставы только-только начали работать.

В-третьих, прежде чем кодифицировать законодательство в области обороны, нужно было бы, наверное, в начале разобраться и устранить те многочисленные коллизии и противоречия, о которых уже указывалось. В частности, по возможности необходимо изменить или даже отменить Положение о порядке прохождения военной службы. Представляется, что данный документ не только крайне несовершенен, но и, поскольку принимался он как бы на переходный период, до завершения военной реформы, то и отмена его по окончании данного процесса представляется неизбежной. Вполне возможно, в перспективе необходимо будет вернуться к детальной регламентации всех особенностей прохождения службы каждой категорией военнослужащих отдельно. Причем урегулировать это можно не на уровне нормативного правового акта президента или правительства, а на уровне акта ведомственного — приказа министра обороны. Как имеет место, например, уже упоминавшийся приказ министра обороны № 350 2002 г. об организации прохождения службы офицерами и прапорщиками (мичманами).

В-четвертых. Начиная процесс кодификации, нужно определиться с необходимостью включения в предполагаемый свод законов тех подзаконных нормативных правовых актов, которые регулируют правоотношения, продекларированные в законах. А прежде чем это делать, определиться, нужно ли это делать вообще. Ведь построение всех действующих кодексов России такой практики не имеет. Всем юристам известно, что, например, в Трудовой кодекс Российской Федерации не включена вся та масса подзаконных актов, которые приняты в его развитие. Такая же картина и со всеми другими кодексами — Гражданским, Семейным, Налоговым и т.д.

5. А вот в хорошем, добротном комментарии все обновленное военное законодательство очень нуждается! Как хорошо и просто работалось военным юристам с упоминавшимися «тремя китами», прокомментированными еще в 90-е гг. доктором юридических наук, судьей Конституционного Суда Российской Федерации В.Г. Стрекозовым! О таком комментарии для обновленных законов сейчас можно только мечтать!

Нуждается в комментарии, естественно, и новый Дисциплинарный Устав.

Таким образом, с уверенностью можно утверждать, что военное законодательство пока только более-менее приспособливается к новым условиям построения армии и прохождения службы. Говорить о том, что оно действительно эффективно обслуживает как управленческий аппарат, так и «низовое звено» военнослужащих, еще очень рано. Причем, скорее всего, законодателям, специалистам в области военного права пока преждевременно выдвигать какие-то инициативы по совершенствованию законодательства. Вначале необходимо избавиться от того, что просто является лишним и мешает работать. А если говорить о каких-то нововведениях — то делать это следует, наконец-то не подстраиваясь под сиюминутные интересы, а спокойно, продуманно и без спешки работать над тем, без чего армии действительно трудно обойтись.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Федеральный закон «Об обороне» № 61-ФЗ от 31 мая 1996 г. — М.: Ось-89, 2005.
- [2] Федеральный закон «О статусе военнослужащих» № 76-ФЗ от 27 мая 1998 г. — М.: Рид Групп, 2011.
- [3] Федеральный закон «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» № 306-ФЗ от 7 ноября 2011 г. // *Российская газета*. — 2011. — № 251. — 9 ноября.
- [4] *Общевойсковые Уставы Вооруженных Сил Российской Федерации* 2012. — М.: Эксмо, 2012.
- [5] Указ Президента Российской Федерации «О Военной доктрине Российской Федерации» № 146 от 5 февраля 2010 г. // *Военная доктрина Российской Федерации*. — М.: Рид Групп, 2011.
- [6] Постановление Совета Министров СССР «О введении в действие Положения о прохождении воинской службы офицерским составом Вооруженных Сил СССР» № 240 от 18 марта 1985 г. // *Справочник по законодательству для офицеров Советской Армии и Военно-Морского Флота*. — М.: Воениздат, 1988.
- [7] Постановление Совета Министров СССР «О введении в действие Положения о прохождении воинской службы прапорщиками и мичманами Вооруженных Сил СССР» № 934 от 2 октября 1985 г. // *Свод законов СССР*. — Т. 9.
- [8] Приказ министра обороны СССР «О введении в действие Положения о прохождении действительной сверхсрочной военной службы в Вооруженных Силах СССР» № 170 1973 г. // *Справочник по законодательству для офицеров Советской Армии и Военно-Морского Флота*. — М.: Воениздат, 1988.
- [9] Приказ министра обороны СССР «О введении в действие Положения о прохождении военной службы женщинами, поступившими в добровольном порядке на действительную военную службу в Советскую Армию и Военно-Морской Флот на должности солдат, матросов, сержантов и старшин» № 286 1976 г. // *Справочник по законодательству для офицеров Советской Армии и Военно-Морского Флота*. — М.: Воениздат, 1988.
- [10] Приказ министра обороны СССР «О введении в действие Положения о прохождении действительной срочной военной службы солдатами, матросами, сержантами и старшинами Советской Армии и Военно-Морского Флота» № 150 1984 г. // *Справочник по законодательству для офицеров Советской Армии и Военно-Морского Флота*. — М.: Воениздат, 1988.
- [11] Приказ министра обороны Российской Федерации «О введении новых условий оплаты труда гражданского персонала воинских частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Министерства обороны Российской Федерации, находящихся на сметно-бюджетном финансировании, на основе Единой тарифной сетки» № 130 от 8 марта 1993 г. — *Электросталь: Книжная фабрика № 1 МПТР России*, 1999.
- [12] Приказ министра обороны Российской Федерации «Об организации прохождения военной службы офицерами и прапорщиками (мичманами) в Вооруженных Силах Российской Федерации» № 350 от 30 сентября 2002 г. // *Краткий справочник офицера по законодательству*. — М.: Управление делами Министерства обороны Российской Федерации, 2002.
- [13] *Теория государства и права. Курс лекций* / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — М.: Юристъ, 2002.

**LEGAL GROUNDWORK FOR THE PROTECTION
FUNCTION OF THE RUSSIAN FEDERATION
AT THE TURN OF XXI CENTURY.
BRIEF SURVEY**

Y.I. Novak

The Department of Theory States and Law
Astrakhan State University
Tatischeva st., 20a, Astrakhan, Russia, 414056

The paper gives a brief analysis of the Russian legislation regulating the State activities in the field of defense and the performance of active duty

Key words: regulatory legal act, federal act, Edict of the President of the Russian Federation, military doctrine, defence of country, military service, Regulation on the arrangements of performance of active duty, status of servicemen