

КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОЕННОГО ВРЕМЕНИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

В.М. Корякин,

доктор юридических наук, профессор, профессор ФГКВООУ ВО «Военный университет имени князя Александра Невского» Минобороны России

В статье рассматривается пока еще недостаточно исследованная проблема, связанная с особенностями проявления коррупции в военной организации государства в условиях действия специальных правовых режимов (военного времени, военного положения, мобилизации, вооруженного конфликта и др.). На примере специальной военной операции показаны особенности проявления коррупционных рисков в условиях особых правовых режимов, предложены возможные средства их минимизации. Выявлены некоторые коррупциогенные факторы законодательства военного времени, особенности, условия и причины их появления, сформулированы некоторые предложения по нейтрализации негативного воздействия данных факторов.

Законодательство военного времени: понятие и сущность. В условиях специальной военной операции (СВО), осуществляемой Российской Федерацией с 24 февраля 2022 г. в целях денацификации и демилитаризации Украины, происходит качественное переосмысление многих вопросов внутренней и внешней политики России, в том числе в сфере нормотворческой деятельности. Так, в плоскость непосредственной практики перешло формирование так называемого «законодательства военного времени», о котором в мирных условиях мы имели в основном лишь теоретические представления. Нередко имело место наивное суждение, что где-то в секретных сейфах за семью печатями хранятся некие «законы военного времени», а когда настанет «время Ч», эти сейфы будут вскрыты и мы начнем жить и действовать по этим самым законам военного времени.

Суровая действительность начала масштабной СВО если не опрокинула, то, по

крайней мере, весьма существенно подкорректировала данные наивные представления. Реальные боевые действия, в которые оказались вовлеченными Вооруженные Силы Российской Федерации и другие войска, потребовали существенного пересмотра ранее принятых нормативных документов и принятия новых, т. е. формирования, по сути, заново законодательства военного времени современной России.

Данное законодательство включает совокупность нормативных актов двух групп:

а) нормативные правовые акты, принятые заблаговременно в мирное время, но рассчитанные на их применение в условиях особых правовых режимов. К их числу можно отнести, например, Федеральный конституционный закон «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ, Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ и др.;

б) законы и иные нормативные правовые акты, принятые после начала боевых действий в рамках конкретного вооруженного конфликта. Так, после начала нынешнего вооруженного конфликта, именуемого СВО, нормотворческая деятельность носит весьма активный и интенсивный характер. По даже самым приблизительным подсчетам после 24 февраля 2022 г. высшим законодательным органом нашего государства принято не менее 100 законов, направленных на регулирование различных аспектов правового обеспечения СВО. Если к этому присовокупить многочисленные подзаконные акты (указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные акты Минобороны России и других государственных органов), число которых исчисляется сотнями, то можно сделать вполне обоснованный вывод о весьма значительных масштабах нормотворческой деятельности, осуществляемой в целях формирования и модернизации законодательства военного времени.

Практика нормотворческой деятельности в условиях СВО убедительно подтверждает необходимость заблаговременной разработки такого законодательства. Как справедливо утверждает С.В. Тарадонов, разработка законодательства военного времени (или «права вооруженных конфликтов») «... должна быть осуществлена задолго до объявления состояния войны, так как в условиях военного времени это будет сделать значительно сложнее. Наличие такого законодательства позволит с меньшими затратами организовать и обеспечить эффективное функционирование органов государственной власти, предприятий, учреждений, организаций и всего об-

щества в экстремальной обстановке военного времени»¹.

Современные военно-энциклопедические издания определяют *законы военного времени* как совокупность нормативных правовых актов, которые начинают действовать с введением особых государственно-правовых режимов, временно вводимых на территории государства или в отдельных его местностях в случае агрессии против него или непосредственной угрозы агрессии; режима военного положения (Россия) или аналогичных режимов в зарубежных государствах: внешний чрезвычайный режим (ФРГ), осадное положение (Франция), чрезвычайное положение (Индия, США, Великобритания, Канада), а также правил, применяемых в период вооруженных конфликтов². Законы военного времени в правовой форме выражают военную политику государства, цели, средства и способы ведения всех видов борьбы в войне. С началом войны законы военного времени вносят существенные изменения в реализацию всей системы государственно-правовых норм, гражданских, административных, уголовных, уголовно-процессуальных и других правоотношений³.

Законодательство военного времени является формой объективации, внешним выражением права вооруженных конфликтов – относительно самостоятельной подотрасли военного права. В последние годы, особенно с началом СВО, интерес к теоретической разработке концептуальных основ права вооруженных конфликтов существенно возрос, свидетельством чему являются многочисленные публикации по дан-

¹ Тарадонов С.В. Законодательство военного времени как комплексное нормативное правовое образование // Воен. право: электрон. науч. изд. 2022. Вып. № 5. С. 29.

² Военно-юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. А.В. Кудашкина, К.В. Фатеева. М., 2006. С. 156.

³ Военная энциклопедия: в 8 т. / пред. гл. ред. комиссии П.С. Грачев. М., 1995. С. 219 – 220.

ной проблематике, в том числе на уровне фундаментальных научных исследований⁴.

Особые правовые режимы, при введении которых действует законодательство военного времени. Сегодняшние события, связанные с проведением СВО, вызывают необходимость более широко рассматривать круг особых правовых режимов, требующих специального правового регулирования. К их числу относятся следующие особые государственно-правовые режимы:

а) *состояние войны*, которое объявляется федеральным законом в случае вооруженного нападения на Российскую Федерацию другого государства или группы государств, а также в случае необходимости выполнения международных договоров Российской Федерации (ст. 18 Федерального закона «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ). Период нахождения страны в состоянии войны именуется *военным временем*;

б) *военное положение* – особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии. Правовые

основы данного режима определены Федеральным конституционным законом «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ. В соответствии с данным законодательным актом Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 введено военное положение на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей. Данный режим введен в связи с тем, что против территориальной целостности Российской Федерации применяется вооруженная сила;

в) *вооруженный конфликт* – вооруженное столкновение ограниченного масштаба между государствами (международный вооруженный конфликт) или противостоящими сторонами в пределах территории одного государства (внутренний вооруженный конфликт), в ходе которого осуществляется применение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских (специальных) формирований и органов без перехода государства в состояние войны⁵. В качестве примера международного вооруженного конфликта с участием России можно назвать выполнение нашими Вооруженными Силами задач по обеспечению безопасности и защите граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Южная Осетия и Республики Абхазия (8 – 22 августа 2008 г.). Внутренним вооруженным конфликтом был конфликт в Чеченской Республике и на прилегающих к ней территориях Российской Федерации, отнесенных к зоне вооруженного конфликта (декабрь 1994 г. – декабрь 1996 г.);

г) *период мобилизации* – осуществление комплекса мероприятий по переводу эко-

⁴ См., напр.: *Батырь В.А.* Международное гуманитарное право и право вооруженных конфликтов: вопросы соотношения // *Право в Вооруженных Силах*. 2021. № 2. С. 6 – 29; *Батырь В.А.* Право военного времени как подотрасль военного права // *Lex russica*. 2022. Т. 75. № 3. С. 88 – 104; *Военное право: моногр.: в 3 т. / под общ. ред. А.В. Савенкова, А.В. Кудашкина. Т. 3: Основные проблемы и перспективные направления военно-правовых исследований. М., 2022. С. 14 – 130; Кудашкин А.В., Кудашкин В.В.* Право военных конфликтов: теоретические концепты и методологические подходы к исследованию // *Право в Вооруженных Силах*. 2023. № 12. С. 2 – 10; *Кудашкин А.В.* Международное гуманитарное право, право вооруженных конфликтов, оперативное право: вопрос в терминах или в их содержании? // Там же. 2021. № 2. С. 81 – 88; *Его же.* Право вооруженных конфликтов – ядро военного права: проблемы и актуальность современных исследований // Там же. № 12. С. 86 – 91; *Тарадонов С.В.* Боевые действия, военные действия, военное время, законодательство военного времени: соотношение понятий, проблемы терминологии // Там же. 2023. № 12. С. 15 – 23 и др.

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами уголовных дел о преступлениях против военной службы» от 18 мая 2023 г. № 11.

номики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени, переводу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени (п. 2 ст. 1 Федерального закона «О мобилизации и мобилизационной подготовке в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ). Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2022 г. № 647 в Российской Федерации введен режим частичной мобилизации;

д) *контртеррористическая операция* – комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств по пресечению террористического акта, обезвреживанию террористов, обеспечению безопасности физических лиц, организаций и учреждений, а также по минимизации последствий террористического акта (п. 5 ст. 3 Федерального закона «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ). Такие операции могут проводиться как на территории Российской Федерации (например, с 1999 г. с различной степенью интенсивности контртеррористические операции проводились на территории Северо-Кавказского региона России), так и за ее пределами (например, участие Вооруженных Сил Российской Федерации в пресечении международной террористической деятельности на территории Сирийской Арабской Республики с 30 сентября 2015 г.);

е) *миротворческая операция* – действия государств по поддержанию или

восстановлению международного мира и безопасности, предпринимаемые Советом Безопасности ООН, региональными международными организациями в рамках региональных соглашений либо на основании двусторонних и многосторонних международных договоров (например, в январе 2022 г. коллективными силами Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) проведена миротворческая операция по охране наиболее важных государственных и стратегических объектов Казахстана и оказанию помощи казахстанской стороне в поддержании правопорядка в стране; с ноября 2020 г. по апрель 2024 г. осуществлялась миротворческая миссия России по разделению враждующих сторон в Нагорном Карабахе).

Все указанные особые правовые режимы объединяет то, что при их введении осуществляются фактическая подготовка и непосредственное ведение боевых действий. Официальное толкование данного термина применительно к современной действительности дает Верховный Суд Российской Федерации в постановлении Пленума от 18 мая 2023 г. № 11. В данном акте *боевые действия* трактуются как организованное применение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских (специальных) формирований и органов в военном конфликте, охватывающем все виды вооруженного противоборства, включая войны и вооруженные конфликты, а также в иных случаях в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности (например, участие в операциях по поддержанию (восстановлению) международного мира и безопасности, принятию мер для предотвращения (устранения) угрозы миру, подавление актов агрессии

(нарушения мира) на основании решений органов, уполномоченных их принимать в соответствии с международными договорами, участие в проведении контртеррористической операции, специальной военной операции либо защита Государственной границы Российской Федерации). Боевые действия ведутся в определенном районе и в определенный период при выполнении поставленных боевых (оперативных) задач.

Исходя из данного подхода представляется вполне правомерным под законодательством военного времени понимать совокупность нормативных правовых актов, содержащих правовые нормы, регулирующие общественные отношения не только в рамках собственно военного времени, но и в условиях действия всех перечисленных выше государственно-правовых режимов.

Законодательство о противодействии коррупции в особый период. Законодательство военного времени является комплексным правовым образованием, включающим нормы практически всех отраслей отечественного законодательства, в том числе законодательства о противодействии коррупции, действие которого в условиях специальных правовых режимов имеет свою специфику. Условия СВО и активное участие в ней военнослужащих и иных категорий граждан потребовали внесения существенных корректировок в антикоррупционное законодательство Российской Федерации.

Как известно, важнейшими правовыми средствами противодействия коррупции является установление для отдельных категорий граждан, включая военнослужащих, запретов, ограничений и дополнительных обязанностей, направленных на ограничение возможных коррупционных проявлений. Для военнослужащих такие

запреты, ограничения и дополнительные обязанности, наряду с Федеральным законом «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, установлены федеральными законами «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ст. ст. 10, 27.1) и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ст.ст. 15, 17, 18, 20).

Экстраординарные условия СВО потребовали уточнения порядка применения названных норм антикоррупционной направленности. Так, в связи с изданием и реализацией Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 2022 г. № 647 осенью 2022 г. в рамках частичной мобилизации было призвано на военную службу более 300 000 человек, среди которых оказалось довольно большое количество граждан, занимавшихся до призыва предпринимательской деятельностью. Действующее на тот период законодательство о статусе военнослужащих содержало категорический запрет для всех военнослужащих без каких-либо исключений совмещать прохождение военной службы с предпринимательством. В целях разрешения возникшего противоречия был принят Федеральный закон от 20 октября 2022 г. № 404-ФЗ, согласно которому Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» дополнен ст. 21.1, в соответствии с которой для граждан, являющихся индивидуальными предпринимателями, учредителями (участниками) организаций, а также осуществляющих полномочия единоличного исполнительного органа, призванных на военную службу по мобилизации, установлено исключение из общего правила: на них не распространяются ограничения и запреты, установленные Федеральным законом «О статусе

военнослужащих», в части, касающейся занятия предпринимательством. Таким военнослужащим предоставлено право осуществления предпринимательской деятельности через доверенных лиц в порядке, определенном законодательством Российской Федерации⁶.

Нам уже приходилось писать о том, что приведенное законоположение, а также ряд иных норм военного законодательства, касающихся мобилизованных граждан, позволяют усомниться в соответствии фактически сложившимся общественным отношениям нормы, содержащейся в п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 2022 г. № 647, где утверждается, что граждане Российской Федерации, призванные на военную службу по мобилизации, имеют статус военнослужащих, проходящих военную службу по контракту. На практике же права и обязанности военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и мобилизованных военнослужащих различаются весьма существенно. Есть все основания законодательно закрепить особый (специальный) статус военнослужащих, проходящих военную службу по мобилизации, в законодательстве о военной службе и о статусе военнослужащих⁷. Исходя из современных реалий в настоящее время военнослужащие в Российской Федерации подразделяются на три категории: 1) военнослужащие, проходящие военную службу по контракту; 2) военнослужащие, проходящие военную

службу по призыву в течение 12 месяцев; 3) военнослужащие, призванные на военную службу по мобилизации. Эта фактически существующая дифференциация военнослужащих на категории должна быть закреплена законодательно.

В условиях СВО знаковым изменениям подвергся институт контроля за доходами и расходами отдельных категорий военнослужащих, а также скорректировано действие некоторых запретов и ограничений антикоррупционного характера в отношении участников СВО⁸. В этих целях издан Указ Президента Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 968⁹, согласно которому:

– военнослужащие, принимающие участие в СВО, освобождены от обязанности представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

– запрет на получение в связи с исполнением служебных обязанностей вознаграждений (ссуд, денежного и иного вознаграждения, услуг, оплаты развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарков, не предусмотренных законодательством Российской Федерации, не распространяется на вознаграждения и подарки гуманитарного (благотворительного) характера, получаемые в связи с участием в СВО;

– военнослужащие, принимающие участие в СВО, не направляют предусмотренные нормативными правовыми актами в области противодействия коррупции уведомления, заявления, обращения и другие материалы по вопросам, связанным с

⁶ Заметим в скобках, что вызывает вопрос некоторая нелогичность действий законодателя, включившего нормы об особенностях действия антикоррупционных запретов в отношении мобилизованных военнослужащих не в Федеральный закон «О статусе военнослужащих», где они, по логике, должны быть, а в Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации».

⁷ *Корякин В.М., Топорков Я.А.* Статус военнослужащего, призванного на военную службу по мобилизации: проблемные вопросы // *Право в Вооруженных Силах*. 2023. № 1. С. 113 – 121.

⁸ *Сынков Н.В.* Проблемы соблюдения антикоррупционного законодательства военнослужащими в период проведения специальной военной операции // *Воен. право: электрон. науч. изд.* 2023. Вып. № 3. С. 87 – 90.

⁹ Указ Президента Российской Федерации «Об особенностях исполнения обязанностей, соблюдения ограничений и запретов в области противодействия коррупции некоторыми категориями граждан в период проведения специальной военной операции» от 29 декабря 2022 г. № 968.

исполнением обязанностей, соблюдением ограничений и запретов в этой области¹⁰;

– обязанности, ограничения и запреты, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции», не распространяются на граждан Российской Федерации, призванных на военную службу по мобилизации¹¹.

По нашему мнению, такая либерализация военного законодательства, регулирующего вопросы противодействия коррупции в военной организации государства, является чрезмерной и вполне может породить (и уже порождает) в среде военнослужащих ощущение бесконтрольности, вседозволенности и служит благодатной почвой для произрастания коррупции. Как представляется, мы еще будем свидетелями немалого количества коррупционных дел, порожденных в том числе и изложенной выше не вполне оправданной либерализацией законодательства о противодействии коррупции на период действия особых правовых режимов.

Формы проявления коррупции в условиях СВО. В СМИ можно найти немало материалов, связанных с коррупцией в период СВО. Так, в сентябре 2022 г., после объявления в России частичной мобилизации, выяснилось, что в нашей армии бесследно исчезли полтора миллиона комплектов военного обмундирования, предназначенного для экипировки мобилизованных¹². В научных публикациях по дан-

ному поводу проводится аналогия с событиями Русско-японской войны 1904 – 1905 гг., когда интендантские хищения военного имущества и продовольствия в Маньчжурской армии стали символом коррупционного отрицания военных успехов. По мнению многих историков, коррупция была одним из значимых факторов поражения Российской империи в Русско-японской войне¹³. Другой пример коррупции в период СВО: в декабре 2023 г. Волгоградский гарнизонный военный суд вынес обвинительные приговоры в отношении пяти военнослужащих Южного военного округа за дачу взятки командиру батальона в целях избежать повторного направления в зону СВО¹⁴.

Практика СВО подтверждает общепризнанное мнение о том, что как в мирных условиях, так и в военное время наиболее подверженной коррупции сферой общественных отношений являются закупки товаров, работ и услуг для нужд военных организаций, в том числе в рамках государственного оборонного заказа. В качестве примера можно привести возбуждение уголовного дела в отношении заместителя Департамента имущественных отношений Минобороны России В. Шишова и генерального директора ИФК «РНГС "Капитал"». По данным следствия, при исполнении государственного контракта о поставке для нужд СВО пило- и лесоматериалов для оборудования полевых укреплений стоимость поставленных материалов по вине указанных лиц была завышена. Ущерб

¹⁰ Речь идет, в частности, об обязанности военнослужащих сообщать командованию обо всех случаях склонения к совершению коррупционных правонарушений, о возникшем конфликте интересов и др.

¹¹ В целях разъяснения и реализации указанных норм Минтрудом России изданы Инструктивно-методические материалы по вопросам реализации Указа Президента Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 968 (письмо Минтруда России от 21 марта 2023 г. № 28-6/10/П-2161).

¹² *Новожилова Д.* Андрей Гурулёв на «Соловьёв Live» возмущается пропажей у Минобороны 1,5 млн комплектов воен-

ной формы. 12.10.2022. URL: <https://medialeaks.ru/0210ndi-strct-gurulev-uniform/> (дата обращения: 29.04.2024).

¹³ *Инишаков С.М., Казакова В.А.* Специальная военная операция как инструмент повышения уровня антикоррупционного потенциала // *Russian Journal of Economics and Law*. 2022. Т. 16. № 4. С. 854.

¹⁴ *Васенина Д.* Взятка не помогла уклониться от СВО: осудили группу военнослужащих, пытавшихся избежать повторной отправки на спецоперацию // *Коммерсант*. 2023. 18 дек. С. 4.

бюджету составил 27 млн руб.¹⁵ Еще один пример: в апреле 2024 г. стало известно о коррупции, связанной с поставками средств защиты участникам СВО. По подозрению в особо крупном мошенничестве арестован А. Есипов, глава ООО «ГК «Пикет»», который подозревается в хищении 2 млрд руб. при исполнении контракта с Минобороны России на 20 тыс. бронезилетов. По версии следствия, Минобороны России, переплатив, получило изделия, не соответствующие условиям контракта¹⁶.

Понятие коррупциогенности военного законодательства. Приведенные примеры позволяют говорить о том, что законам военного времени присущи те же недостатки и изъяны, что и законодательству, действующему в мирных условиях, в том числе и такой опасный фактор, как его коррупциогенность, т. е. способность правовых норм устанавливать такие рамки взаимоотношений между субъектами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные взаимодействия¹⁷.

Как показывает анализ научных публикаций по проблематике законодательства военного времени, в них пока не нашел должного отражения вопрос о наличии (или отсутствии) в данном законодательстве *коррупциогенных факторов*, под которыми в ч. 2 ст. 1 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ понимаются положения нормативных правовых актов и их проектов, устанавли-

вающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Попытаемся в порядке постановки данной проблемы частично восполнить указанный пробел в военно-правовой науке.

В научной литературе под *коррупциогенностью военного законодательства* понимается наличие в нормативных правовых актах, регулирующих сферу обороны и военной безопасности государства, коррупциогенных факторов – нормативно-правовых конструкций, порождающих и стимулирующих коррупционное поведение воинских должностных лиц, выражающееся в принятии ими не предусмотренных законом материальных и иных благ и преимуществ путем использования своего статуса и связанных с ним возможностей, а также в подкупе указанных должностных лиц иными лицами путем противоправного предоставления им этих благ и преимуществ¹⁸.

Перечень возможных коррупциогенных факторов, на выявление которых направлена антикоррупционная экспертиза, определен Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96. Данный перечень включает не менее 12 позиций, раскрывающих содержание коррупциогенных фак-

¹⁵ URL: <https://www.rbc.ru/society/02/11/2023/6542f3e79a7947a3242ceec1> (дата обращения: 29.04.2024)

¹⁶ Соковнин А. Поставщика Минобороны обвинили в махинациях со средствами защиты для участников СВО // Коммерсант. 2023. 6 апр. С. 3.

¹⁷ Клюковская Н.Н., Мелекаев Р.К. Теоретико-методологическое исследование понятия «коррупциогенность законодательства» // Вестн. Ставроп. гос. ун-та. 2011. № 76. С. 189 – 196.

¹⁸ Экспертиза правовых актов в области обороны и военной безопасности: моногр. / под общ. ред. А.В. Кудашкина. М., 2011. С. 101.

торов. Все эти факторы могут проявляться и фактически имеют место в законодательстве как мирного, так и военного времени. При этом в условиях действия специальных правовых режимов проявление данных факторов носит, как правило, комплексный характер, т. е. в отношении конкретной сферы общественных отношений, регулируемых законодательством военного времени, имеет место проявление одновременно двух и более таких факторов.

Коррупция при распределении гуманитарной помощи. Рассмотрим вопрос проявления коррупционных факторов в условиях СВО на примере регулирования отношений, связанных с приемом, учетом и распределением гуманитарной помощи, которая все возрастающими потоками и в большом количестве поступает в зону боевых действий. Поскольку гуманитарная помощь – это материальные средства самого разнообразного предназначения и разной номенклатуры, стоимость которых ввиду их количества весьма и весьма значительна, то почва для возникновения здесь коррупции весьма благодатна. Давно известна закономерность: коррупция возникает там и тогда, где имеются некие материальные ценности и когда отсутствует должный контроль за их оборотом.

Как показал проведенный нами анализ, в настоящее время имеются нормативные правовые акты, регулирующие вопросы контроля и распределения только гуманитарной помощи, оказываемой Россией иностранным государствам и, наоборот, получаемой из-за рубежа, а также лицам, пострадавшим в результате стихийных бедствий¹⁹. Вопросы же оказания гуманитар-

ной помощи участникам СВО практически никак не урегулированы. Организация этой деятельности в полном объеме отдана на усмотрение многочисленных общественных организаций, волонтеров, а непосредственно на местах при ее распределении – соответствующих командиров (начальников). В одной из интернетовских публикаций нам удалось обнаружить ссылку на некий приказ Минобороны России, изданный в августе 2023 г., которым якобы «... утвержден порядок действий военных при получении гуманитарной помощи – как принимать, оформлять, выдавать и списывать полученное в дар имущество. Следить за этим должны тыловые службы»²⁰. Однако в открытом доступе такого акта Минобороны России нам найти не удалось.

В рассматриваемом случае мы имеем место с проявлением комплекса коррупционных факторов:

- широта дискреционных полномочий, т. е. отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решений о распределении гуманитарной помощи;
- определение компетенции по формуле «вправе», т. е. диспозитивное установление возможности совершения по усмотрению воинскими должностными лицами действий, связанных с распределением гуманитарной помощи;
- заполнение законодательных пробелов с помощью подзаконных актов, т. е.

дарственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации» от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ; постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка оказания гуманитарной помощи (содействия) Российской Федерации» от 4 декабря 1999 г. № 1335; постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об оказании гуманитарной помощи иностранным государствам» от 12 июля 2022 г. № 1239.

²⁰ Смирнов В. Минобороны вызывает гумпомощь на себя. Волонтеры готовы к подполью. URL: <https://47news.ru/articles/244930/> (дата обращения: 29.04.2024)

¹⁹ Федеральный закон «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в госу-

установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона, регулирующего порядок оказания гуманитарной помощи участникам СВО;

– отсутствие или неполнота административных процедур, т. е. отсутствие порядка совершения органами военного управления (их должностными лицами) действий, связанных с приемом, учетом и распределением материальных средств, поступающих в воинские части в качестве гуманитарной помощи.

Заметим, что осознание данной проблемы уже имеется на высшем уровне государственного управления: согласно п. 7 Перечня поручений по итогам встречи со студентами – участниками СВО (утвержден Президентом Российской Федерации 15 марта 2024 г. № Пр-493) Минобороны России поручено совместно с Общероссийским общественным движением «Народный фронт "За Россию"» рассмотреть вопрос об обеспечении адресности гуманитарной помощи, направляемой в районы проведения специальной военной операции (срок исполнения – до 30 июня 2024 г.)²¹.

Закрытость информации о социальных гарантиях как коррупциогенный фактор. Еще одна проблема, создающая предпосылки к коррупции в условиях СВО, связана с доступностью актов военно-социального законодательства как для лиц, на которых оно рассчитано, так и для органов и должностных лиц, на которых возложена обязанность по его реализации.

Частью 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации закреплена очень важная гарантия защиты граждан, включая военнослужащих, от произвола государства. Она запрещает применение неопубликованных

правовых актов. При этом Конституция Российской Федерации разделяет все нормативные правовые акты, подлежащие опубликованию, на две группы: первая – законы, которые подлежат обязательному опубликованию в любом случае (исключение составляют секретные статьи закона о федеральном бюджете на соответствующий год); вторая группа – иные нормативные правовые акты, которые подлежат обязательному официальному опубликованию при условии, что они затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина.

Каких-либо исключений из данного правила Конституция Российской Федерации не предусматривает, однако ее ч. 3 ст. 55 устанавливает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо, в частности в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства. Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в одном из своих постановлений, государство вправе относить те или иные сведения в области военной, экономической и других видов деятельности, распространение которых может нанести ущерб обороне страны и безопасности государства, к государственной тайне. В связи с этим в ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом²².

Перечень сведений в военной области, составляющих государственную тайну, определен ст. 5 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» от 21 июля

²¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности ряда положений пункта "а" статьи 64 Уголовного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Смирнова» от 20 декабря 1995 г. № 17-П.

1993 г. № 5481-І. В то же время в указанном Законе имеется ст. 7, в которой перечислены сведения, не подлежащие отнесению к государственной тайне и засекречиванию. К таковым относятся, в частности, сведения «о привилегиях, компенсациях и социальных гарантиях, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям». Как отмечается в научных публикациях, «...ограничения на опубликование нормативных правовых актов в сфере военно-социальной политики в ряде случаев ограничивают права граждан, в том числе военнослужащих. Это обусловлено тем, что объекты военно-социальной политики зачастую не имеют возможности ознакомиться с правовыми нормами, регламентирующими порядок и конкретное содержание их социального обеспечения. Проекты таких нормативных правовых актов не подлежат представлению на независимую антикоррупционную экспертизу, что также не способствует повышению их качества»²³.

Таким образом, можно констатировать противоречие: с одной стороны, государственные органы, органы военного управления обязаны принимать все меры к защите сведений, составляющих государственную тайну, в том числе путем присвоения грифа секретности документам, содержащим такие сведения, и ограничения доступа к ним посредством отказа от их официального опубликования; с другой стороны, Конституция Российской Федерации содержит требование об обязательном опубликовании для всеобщего сведения нормативных правовых актов, содержащих нормы о правах и свободах человека

²³ Венедиктов А.А., Венедиктова М.М. Проблемы применения нормативных правовых актов Минобороны России в военно-социальной сфере // Вооружение и экономика. 2013. № 4. С. 81.

и гражданина, а Закон Российской Федерации «О государственной тайне» в ст. 7 содержит запрет на засекречивание сведений о компенсациях и социальных гарантиях, предоставляемых государством своим гражданам. Как отметил в одном из своих актов Конституционный Суд Российской Федерации, «...устанавливая правовой режим доступа к охраняемой законом тайне, законодатель должен избегать создания неустранимых препятствий в ознакомлении с непосредственно затрагивающими права и свободы заинтересованных лиц документами и материалами...»²⁴.

Однако, как показывает практика нормотворческой деятельности, осуществляемой в рамках СВО, нередки ситуации, когда в одном нормативном правовом акте содержатся как положения, составляющие государственную тайну (например, о составе и структуре специальных войсковых группировок и специальных подразделений и о решаемых ими задачах в ходе СВО; о дислокации, действительных наименованиях, об организационной структуре и численности войск, входящих в Объединенную группировку войск (сил) по проведению СВО и т. п.), так и положения, засекречивание которых не допускается (например, о размерах дополнительных денежных выплат военнослужащим в связи с их участием в боевых действиях; о льготном исчислении выслуги и т. п.). Как показывает складывающаяся в ходе СВО нормотворческая практика, подобного рода противоречие во многих случаях разрешается просто и довольно прямолинейно: если хотя бы одна структурная единица нормативного пра-

²⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности статей 21 и 21.1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне" в связи с жалобой гражданина Е.Ю. Горovenko» от 23 ноября 2017 г. № 32-П.

вового акта (глава, раздел, часть, статья, пункт, подпункт и т. п.) содержит сведения, составляющие государственную тайну, то соответствующий гриф секретности присваивается всему такому документу. Именно этим можно, наверное, объяснить отсутствие официально опубликованного нормативного акта, определяющего порядок льготного исчисления выслуги лет для военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, участвующих в СВО. В то же время в любой справочной базе по законодательству в открытом доступе можно ознакомиться с указами Президента Российской Федерации от 12 августа 2022 г. № 545 и от 31 декабря 2022 г. № 996, которыми определены порядок и условия льготного исчисления выслуги лет участникам специальной военной операции – военнослужащим органов федеральной службы безопасности, Росгвардии. Самая же многочисленная категория участников СВО – военнослужащие Вооруженных Сил Российской Федерации – остаются в неведении относительно того, каким образом им исчисляется льготная выслуга лет. По нашему мнению, единые нормативы такой важной социальной гарантии, каковой является льготное исчисление выслуги лет для целей пенсионного обеспечения, должны быть закреплены в специальном, открытом для всеобщего сведения нормативном правовом акте – постановлении Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941²⁵.

²⁵ Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, органах принудительного исполнения Российской Федерации, войсках

То же самое можно сказать о некоторых денежных выплатах участникам СВО. Наряду с базовым денежным довольствием в зависимости от занимаемых воинских должностей и присвоенных воинских званий и иных дополнительных выплат, установленных Федеральным законом «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ, военнослужащим – участникам СВО производятся так называемые «боевые» выплаты за каждый день участия в активных наступательных действиях, за уничтожение вооружения, военной техники и живой силы противника и др. Однако размеры и условия производства этих «боевых» выплат засекречены и недоступны как для большинства самих военнослужащих, так и для членов их семей.

В качестве примера можно привести имеющий гриф секретности Указ Президента Российской Федерации от 2 ноября 2022 г. № 788, которым мобилизованным военнослужащим установлена ежемесячная социальная выплата. В порядке реализации данного Указа приказом Министерства обороны Российской Федерации от 19 декабря 2022 г. № 780 определен Порядок осуществления ежемесячной социальной выплаты гражданам Российской Федерации, призванным на военную службу по мобилизации в Вооруженные Силы Российской Федерации. Приказ прошел государственную регистрацию в Минюсте России, опубликован для всеобщего сведения. В нем подробно расписана процедура начисления и производства данной социальной выплаты, но нет главного: не указан ее размер, что обусловлено тем, что этот размер установлен закрытым Указом Президента Российской

национальной гвардии Российской Федерации, и их семьям в Российской Федерации» от 22 сентября 1993 г. № 941.

Федерации. Парадокс: каждый желающий может сегодня ознакомиться с порядком производства социальной выплаты, но не может из первоисточника узнать ее размер. Чем обусловлена необходимость засекречивания размера социальной выплаты для мобилизованных – труднообъяснимо.

Рассматриваемый пробел, связанный с закрытостью информации о социальных гарантиях участников СВО, частично восполняется различного рода справочными материалами, размещаемыми в сети «Интернет»²⁶, а также раскрывается в научных публикациях²⁷. Там можно найти достаточно подробную информацию по вопросам денежных выплат участникам СВО. Однако здесь имеет место проблема двоякого характера: во-первых, возникает вопрос о том, в какой мере можно доверять такого рода источникам, насколько указанные в них сведения соответствуют действительности; во-вторых, если эти данные взяты из закрытых источников и выложены в сеть, то вполне обоснованной является постановка вопроса о разглашении сведений, составляющих государственную тайну, со всеми вытекающими последствиями, связанными с ответственностью.

Соответственно создаются серьезные препятствия для защиты прав военнослужащих и членов их семей. Если военнослужащий, например, обратится в суд с иском к командованию о производстве ему каких-либо выплат и при этом сошлется

на информацию, почерпнутую из Интернета или из публикаций журналов и газет, то почти со 100-процентной вероятностью можно предположить, что в удовлетворении иска ему будет отказано, поскольку для судебных органов основным источником информации о правах военнослужащих являются нормы, содержащиеся в соответствующих нормативных источниках.

Закрытость информации о социальных гарантиях и непрозрачность административных процедур их назначения является серьезным коррупциогенным фактором, предоставляя возможность должностным лицам действовать по своему усмотрению при определении круга лиц, которым производятся «боевые» выплаты, и при определении размера этих выплат, создавая условия для вымогательства взяток и подношений.

Каким же образом может быть разрешено рассматриваемое противоречие в нормотворческой деятельности – между необходимостью обеспечивать сохранение сведений, составляющих государственную тайну, и запретом на засекречивание сведений о правах, свободах и социальных гарантиях, предоставляемых отдельным категориям граждан, включая военнослужащих?

Как представляется, ничего нового здесь выдумывать не нужно, все уже апробировано практикой нормотворческой деятельности. Выше мы упомянули о том, что в федеральных законах о федеральном бюджете на очередной год имеются приложения, имеющие гриф «секретно» и «совершенно секретно». Однако наличие в федеральном бюджете секретных статей отнюдь не влечет присвоения грифа секретности всему федеральному закону о федеральном бюджете. В данном случае этот законодательный акт публикуется не в полном объеме, а за изъятием из него положений, носящих секретный характер.

²⁶ См., напр.: URL: <https://unionpmr.ru/files/vyplaty%20k%20svo.pdf> (дата обращения: 29.04.2024); URL: https://trud46.ru/cms_data/usercontent/regionaleditor/docs/voenkom/soцгарантии.pdf (дата обращения: 29.04.2024); URL: https://nikolaevskoe-r73.gosweb.gosuslugi.ru/netcat_files/332/2875/Perechen_sotsgarantii.pdf (дата обращения: 29.04.2024)

²⁷ См., напр.: *Зорин О.Л.* Поощрительные выплаты военнослужащим в период проведения военных кампаний // Воен. право: электрон. науч. изд. 2023. Вып. № 3. С. 119 – 124; *Корякин В.М.* Социальные гарантии, предоставляемые участникам специальной военной операции: учеб. и практикум. М., 2024.

Этот же прием используется при опубликовании ежегодных указов о призыве граждан Российской Федерации, пребывающих в запасе, на военные сборы. В данных указах имеются по несколько пунктов, носящих ограничительную пометку «Для служебного пользования»²⁸, т. е. тех, которые не публикуются для всеобщего сведения. Тем самым соблюдается баланс между требованием об открытости норм, касающихся прав граждан, и необходимостью защиты сведений ограниченного распространения.

Указанный прием юридической техники может и должен использоваться во всех случаях подготовки нормативных правовых актов как федерального, так и ведомственного уровня, в которых, наряду с нормами ограниченного распространения, содержатся нормы о правах и социальных гарантиях военнослужащих, граждан, пребывающих в добровольческих формированиях, членов их семей. Такой подход к нормотворчеству в полной мере будет способствовать духу и букве Конституции Российской Федерации, провозглашающей Россию правовым, социальным государством, в котором чело-

²⁸ См., например, Указ Президента Российской Федерации «О призыве граждан Российской Федерации, пребывающих в запасе, на военные сборы в 2024 году» от 1 марта 2024 г. № 155.

век, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Заключение. Проведенный в настоящей публикации анализ законодательства, регулирующего общественные отношения в период действия особых правовых режимов, позволяет сделать следующие выводы:

а) законодательству военного времени в полной мере присущи те же изъяны и деструктивные явления, что и законодательству, действующему в мирное время, в том числе в нем имеют место и коррупциогенные факторы;

б) коррупция в условиях действия особых режимов имеет те же родовые признаки и свойства, что и в так называемых «обычных» условиях обстановки, однако ее негативные последствия в особый период носят повышенную общественную опасность, ставя под угрозу обороноспособность и военную безопасность государства;

в) нормотворческая деятельность в особый период должна сопровождаться принятием мер по недопущению появления в законах и иных нормативных актах норм, создающих условия для коррупции.

Реестр военнообязанных заработает с ноября.

Утверждено положение о едином реестре военнообязанных.

Реестр будет содержать сведения о гражданах, которые подлежат первоначальной постановке на воинский учет; состоят на учете; не состоят, но обязаны состоять на учете. Повестки будут направлять через портал госуслуг с автоматическим принятием решений об ограничительных мерах для обеспечения явки по повестке. Сформируют общедоступный реестр повесток.

Постановление вступает в силу со дня опубликования. Создать реестр планируется к 31 октября 2024 г.

Источник: *Постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2024 г. № 506 «О государственной информационной системе «Единый реестр сведений о гражданах, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет, гражданах, состоящих на воинском учете, а также о гражданах, не состоящих, но обязанных состоять на воинском учете»»*