

Глава 3

**ВОЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ —
ОБЪЕКТ ВОЕННОГО ПРАВА¹**

§ 1. ЗАЩИТА ОТЕЧЕСТВА — ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА

Функция государства как правовая категория. Современный мир характеризуется тем, что структуры и формы обеспечения стабильности функционирования и развития государства и общества оказываются не способны для противостояния многочисленным посягательствам, создающим угрозу². Исследование категории «функции государства» имеет актуальное значение для военно-правовой проблематики.

Применительно к государству под термином «функция», как правило, понимаются основные направления его деятельности. Многие теоретические воззрения все больше сводятся к признанию того, что во всех случаях обсуждения функций государства речь идет о деятельности и роли государства, а функции государства в любой исторический период обуславливаются объективными общественными потребностями³.

Термин «функция» имеет различные значения. В философском и общесоциологическом плане функция рассматривается как «внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений»; как совокупность обычных или же специфических действий отдельных лиц или органов, обусловленных их природой или

¹ Автор — А.В. Кудашкин.

² *Савенков А.Н.* Государство и право в период кризиса современной цивилизации. М., 2020. С. 6.

³ *Демичев Д.А.* Функция преодоления последствий чернобыльской катастрофы в системе функций государства // Правоведение. 1996. № 3. С. 10.

необходимостью выживания; наконец, как наличие у отдельного лица или группы лиц специфических обязанностей, выполнение которых им предписывается в процессе выполнения ими служебной деятельности (функции врача, полисмена и т. п.)¹.

Функции государства характеризуются следующими признаками:

1. Функция государства не любое, а именно основное, главное направление его деятельности, без которого государство на данном историческом этапе либо на протяжении своего существования обойтись не может. Это устойчивая, сложившаяся предметная деятельность государства в той или иной сфере.

2. В функциях выражается сущность государства.

3. Выполняя свои функции, государство решает стоящие перед ним задачи по управлению обществом, а его деятельность приобретает практическую направленность.

4. Реализуются функции в определенных формах и особыми, характерными для государственной власти, методами.

Функции государства — это основные (главные) направления (стороны, виды) деятельности государства по реализации стоящих перед ним задач для достижения определенных целей, обусловленных его общесоциальной сущностью и социальным назначением.

Функции государства меняются с течением времени. На функции влияют условия и проблемы современной жизнедеятельности общества, существования цивилизации (экология, ядерное вооружение, демография, сырьевые и иные глобальные проблемы)².

Как справедливо отмечает Л.А. Морозова, общесоциальная деятельность государства обеспечивает определенную степень устойчивости отношений и связей внутри общества, его целостность и единение на базе общественных интересов. Чем больше удельный вес общесоциальных функций, тем выше роль государства как инструмента преодоления противоречий, средства достижения общественного компромисса, стабилизации общественных связей. Такая роль государства вынуждает его отказываться в своей практической деятельности от использования исключительно методов насилия, принуждения. Все чаще ему приходится обращаться к авторитету общедемократических, гуманистических институтов и идей; например,

¹ Теория государства и права: Курс лекций / под ред. М.Н. Марченко. М., 1998. С. 80.

² Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2000. С. 141—142.

к идее правового государства, господства права в общественной и политической жизни, соблюдения прав человека, защиты национальных меньшинств; различным формам участия населения в государственной и общественной жизни, к поддержке начал самоуправления, обеспечению свободы печати и гласности, судебной защите прав, законных интересов гражданина и др.¹

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. Основные функции государства выполняются в разной мере всеми или многими звеньями государственного аппарата. С большой долей условности можно выделить неосновные функции государства, которые, как правило, осуществляются специально предназначенными для этого органами.

Функция защиты государственности. Обеспечение защиты Российской Федерации является одним из важнейших направлений деятельности государства. На государстве лежит обязанность осуществления одной из первостепенных задач — «защита его целостности и независимости»².

Именно такой вывод следует из выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на расширенной коллегии Министерства обороны Российской Федерации 21 декабря 2020 г.³

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-то привилегированных общественных групп, слоев или страт, то на сохранение целостности и обес-

¹ Морозова Л.А. Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. № 6. С. 100.

² Добровольский А.М. Военно-административное право (лекции, прочитанные в 1914—1918 учебных годах). СПб., 1914. С. 2.

³ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/copy/64684> (дата обращения: 27.04.2021).

печение функционирования всего общества. Таким образом, главный интерес государства как явления состоит в том, чтобы сохранить целостность общества и обеспечить его функционирование. Если под государственным интересом понимать совокупный результат интересов нации, общества и его слоев, а также индивидуальных интересов, 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. В то же время интерес в удовлетворении потребностей реализуется через систему целей и функций государства.

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

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

Таким образом, соотношение понятий «интерес», «потребность», «ценность», «цель» можно проиллюстрировать следующим алгоритмом: потребность (сохранение государства) может быть удовлетворена ценностью (наличием в государстве определенных благ, в том числе институтов для реализации потребности¹); 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.

¹ 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).

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 мирной¹. 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. 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.

XXI век характеризуется, кроме традиционных (вооруженных), иными формами борьбы — борьба за умы населения принимает все более ожесточенный и извращенный характер по отношению к исторической правде²; в ее основе все те же узкие интересы определенных групп зарубежного политического истеблишмента. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации отмечается: «Все большее влияние на характер международной обстановки оказывает усиливающееся противоборство в глобальном информационном пространстве, обусловленное стремлением некоторых стран использовать информационные и коммуникационные технологии для достижения своих геополитических целей, в том числе путем манипулирования общественным сознанием и фальсификации истории»³.

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

² На прямые угрозы от искажения исторической правды указывал В.В. Путин: «Забвение уроков истории недальновидно и крайне безответственно — так же, как политизированные, основанные не на фактах, а на домыслах попытки произвольно трактовать причины, ход и итоги Второй мировой войны, переиначивать решения конференций союзников и Нюрнбергского трибунала. ... Это прямой, разрушительный удар по самим основам послевоенного мироустройства, что особенно опасно в условиях, когда глобальная стабильность подвергается серьезным испытаниям, когда деградирует система контроля над вооружениями, не стихают региональные конфликты, обостряются угрозы, исходящие от терроризма, оргпреступности и наркотрафика (Выступление В.В. Путина на пленарном заседании юбилейной, 75 й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64074> (дата обращения: 27.04.2021).

³ Пункт 21 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

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 вооруженной борьбы, как локальная война и региональная война (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.

Как отмечает В.В. Путин: «Сегодня мир переживает не самые спокойные времена. Меняется все: от глобальной расстановки сил и влияния до социальных, экономических и технологических основ жизни обществ, государств, целых континентов. В минувшие эпохи сдвиги такого масштаба практически никогда не обходились без больших военных конфликтов, без силовой схватки за выстраивание новой глобальной иерархии»¹.

Таким образом, главными целями-ценностями для большинства государств объективно были и остаются сохранение 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 государств².

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»³.

Таким образом, налицо две группы государственных интересов, преследующих реализацию потребности государства в сохранении

¹ Путин В.В. 75 лет Великой Победы: общая ответственность перед историей и будущим (URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/articles/63527> (дата обращения: 27.04.2021)).

² Шумилов В.М. Категория «государственный интерес» в политике и праве (системно-теоретические и международно-правовые аспекты) // Право и политика. 2000. № 3. С. 6.

³ Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 257.

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 Российской Федерации — состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности*¹.

Национальным интересам могут препятствовать определенные условия и факторы, создающие опасность национальным ценностям и национальному образу жизни, которые в совокупности именуется 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 государства².

Национальные интересы представляют собой первопричину политических действий и свершений, преломляясь в виде экономиче-

¹ Пункт 6 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (действует в редакции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 № 683).

² См. подробнее: *Кудашкин А.В.* Защита национальных интересов России силами и средствами вооруженной борьбы: теория и практика правового обеспечения // *Воен. право: электрон. науч. изд.* 2009. № 4.

ских, 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, интересов¹. 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. Указанная деятельность осуществляется в присущих именно данному типу государства формах и с помощью специфических методов.

Задачи государства имеют исходное значение по отношению к его функциям, поскольку являются их предпосылкой 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 государство².

Категория «интерес» в функциональной деятельности государства. Решение государством посредством осуществления определенной деятельности задач приводит к реализации его интересов, 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 леги-

¹ Общая теория национальной безопасности: учеб. / под общ. ред. А.А. Прохожева. М., 2002. С. 59.

² Атаманчук В.Г. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. С. 48.

тимной, необходимо юридическое закрепление функций государства в основном законе государства, т. е. его конституции.

Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (ч. 3 ст. 4 Конституции Российской Федерации). Указанная целевая установка традиционно в юридической литературе связывалась с функцией обороны государства, которая относилась к числу его внешних функций¹. Однако события последних лет показали, что для целостности и сохранности государства могут представлять опасность не только внешние, но и внутренние угрозы. Следовательно, обеспечение целостности и неприкосновенности своей территории составляет не только внешнеполитический, межгосударственный, но и внутригосударственный аспект суверенитета Российской Федерации.

Как уже было указано ранее, цели государства детерминированы его интересами. Интересы нашего 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 Российской Федерации — объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития*².

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 государства³. В Стратегии национальной безопасности указаны угрозы национальной безопасности Российской Федерации, к которым, в частности, отнесены: наращивание силового потенциала Организации Североатлантического договора (НАТО) и наделение ее глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, активизация военной деятельности стран блока, дальнейшее расширение альянса, приближение его воен-

¹ См., напр.: Долгопятов Г.М., Виноградов Н.А. Военная служба в СССР. М., 1954. С. 4; Лешкин А.И. Советское государство и его функция обороны страны. М., 1966. С. 25 и др.

² Пункт 6 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

³ См. подробнее: Савенков А.Н., Кудашкин А.В. Указ. соч. С. 7—34.

ной инфраструктуры к российским границам; 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 границ (и не только в традиционном понимании)¹.

«Защита Отечества» как конституционно-правовой институт.

Под защитой Отечества следует, прежде всего, понимать оборону страны, охрану ее суверенитета, обеспечение военной безопасности государства, целостности и неприкосновенности его территории.

Функция защиты Отечества возлагается на специально создаваемые государственные военные организации (Вооруженные Силы, другие войска и специальные 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. 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.

Сохранение государственного суверенитета и целостности Российской Федерации достигается различными средствами, в том числе и установлением конституционной обязанности граждан по защите Отечества. Указанная обязанность имеет не только внешний, но и внутренний аспект, т. е. не только участие в обороне государства в случае внешней агрессии, но и участие в специальных мероприятиях в случае посягательства на целостность государства со стороны дестабилизирующих общественную жизнь групп населения. Так, части и подразделения Вооруженных Сил Российской Федерации, внутренних войск МВД России², других войск и воинских формирований были привлечены к проведению контртеррористической операции в Чеченской Республике для восстановления конституционного строя

¹ См. подробнее: *Савенков А.Н.* Указ. соч. 446 с.

² В настоящее время — войска национальной гвардии Российской Федерации.

и прекращения антигосударственных действий со стороны незаконных вооруженных формирований.

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 от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «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.

Защита Отечества является конституционным долгом и обязанностью российских граждан. Указанное положение Конституции Российской Федерации 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. Поведение должно определяться и устанавливаться государством, оно должно быть не только необходимым, но и возможным.

В Российской Федерации *конституционная (основная) обязанность* — это установленная государством в интересах всех членов общества и закрепленная в Конституции и федеральном законода-

тельстве необходимость, предписывающая каждому гражданину определенные вид и меру поведения, и определяющая ответственность за ненадлежащее его исполнение.

Возлагая воинскую обязанность на российских граждан, Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» устанавливает конкретные категории граждан, на которых она не 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 ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья, проходящие или прошедшие альтернативную гражданскую службу и в других случаях.

Таким образом, 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. 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. Следовательно, в соответствии с конституционным принципом равенства обязанностей (ч. 2 ст. 6 Конституции Российской Федерации) все российские граждане являются носителями конституционной обязанности по защите Отечества, но не все являются носителями юридической обязанности военной службы. Таким образом, обязанность военной службы, имея конституционное происхождение, не является конституционной обязанностью российских граждан, поскольку обязанность по несению военной службы не является равной обязанностью российских граждан, а является юридической обязанностью их отдельных категорий.

Граждане могут исполнять свою обязанность по защите Отечества путем предоставления материальных средств, необходимых для организации обороны страны (уплата общих и специальных налогов, автотранспортная обязанность, гужевая, судовая, квартирная повинности), работая на строительстве оборонных сооружений, на оборонных предприятиях и т. д. Но основными формами защиты Отечества в мирное время являются 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.

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. 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...». Носитель конституционных обязанностей должен строго следовать предписанному 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, для которой практическое воплощение в жизнь обязанностей есть свободный творческий процесс, полный инициативы и созидания¹.

Реализовать конституционный долг по защите Отечества российские граждане могут в формах, установленных законом. Так, Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе»

¹ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М., 1997. С. 139.

предусмотрены добровольная подготовка к военной службе, 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 Российской Федерации: «Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию» (ч. 1).

В то же время Основной Закон запрещает принудительный труд (ч. 2 ст. 37), что соответствует нормам международного права. В ст. 2 Конвенции Международной организации труда № 29 о принудительном или обязательном труде (Женева, 28 июня 1930 г.)¹, 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.)², ст. 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. содержится 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, с гарантированным им конституционным правом на труд и запретом на принудительный труд.

В ст. 2 Конвенции Международной организации труда № 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). Любая служебная деятельность является разновидностью трудовой деятельности, а военная служба по своей социальной сущности представляет собой ее особую разновидность.

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,

¹ Конвенция ратифицирована Президиумом Верховного Совета СССР 23 июня 1956 г.

² Конвенция ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 23 марта 1998 г.

обеспечения обороноспособности и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации).

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. Конституционные принципы равенства предполагают 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 Российской Федерации.

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 деятельности¹.

Долг и обязанность по защите Отечества в различных 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 Российской Федерации 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 Российской Федерации равный доступ к государственной службе имеют только граждане Российской Федерации. Статьей 59 Конституции Российской Федерации, 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» разрешает военную службу иностранцев по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации и воинских формированиях (п. 2 ст. 2).

В основном предполагается военная служба иностранных граждан, являющихся гражданами государств — участников Содружества Независимых Государств.

Будучи производной от гражданства, обязанность по защите государства является неотъемлемой частью понятия гражданства. Согласно ст. 62 Конституции Российской Федерации за лицом, состоящим в гражданстве Российской Федерации, не признается принадлежность к гражданству другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Гражданину Рос-

¹ См. подробнее: *Свинных Е.А., Яковлев М.А.* Обеспечение безопасности государства как законная цель ограничения прав и свобод человека // *Право в Вооруженных Силах.* 2020. № 3. С 79—90.

сиейской Федерации может быть разрешено по его ходатайству иметь одновременно гражданство другого государства, с которым имеется соответствующий договор Российской Федерации. Особое значение имеет указание на то, что граждане Российской Федерации, имеющие также иное гражданство, не могут на этом основании быть ограничены в правах, 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. За такими гражданами следует также признать их право на общих с другими гражданами Российской Федерации основаниях поступить на военную службу в добровольном порядке по контракту¹.

§ 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВОЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Функция Российского государства по защите Отечества реализуется посредством реализации комплекса мер, в том числе комплекса мер по военному строительству. Военное строительство, как область государственной деятельности, ведется на основе общих и единых принципов государственности. В области военного строительства осуществляются общегосударственные виды деятельности (например, правоохранительная, контрольная, правосудие и др.), общесоциальные процессы и явления, присущие данному обществу, государству в целом².

Вопросы терминологии. Законодательство Российской Федерации содержит различную терминологию применительно к строительству военной организации государства³.

¹ См. подробнее: *Холиков И.В., Лапина О.А.* Правовые основы исполнения воинской обязанности гражданами Российской Федерации, в том числе имеющими двойное гражданство, прошедшими военную службу в иностранном государстве // *Право в Вооруженных Силах*. 2020. № 5. С. 12—16.

² *Кузнецов Н.И.* О некоторых вопросах совершенствования законодательства Российской Федерации в области военного строительства // *Сборник научных трудов Военного университета Минобороны России*. 1997. № 1. С. 294.

³ В данном случае строительство понимается в переносном значении слова: как создание, построение, организация чего-либо (*Словарь русского языка: в 4 т. / под ред. А.П. Евгеньевой*. М., 1981—1984. Т. 4. 1984. С. 289).

Так, термин «военное строительство» включен в качестве официального термина в федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (ст. 14), от 28 января 2011 г. № 1-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений» (ст. 4), Положение о Совете Безопасности Российской Федерации¹ и Указ Президента Российской Федерации от 25 ноября 1996 г. № 1592 «О мерах по обеспечению военного строительства в Российской Федерации»²; о задачах в сфере военного строительства шла речь в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г.³; в 2015 г. В.В. Путин на встрече с военнослужащими и прокурорскими работниками подчеркнул: «Военное строительство, укрепление оборонного потенциала страны будут и впредь идти системно и последовательно. Это важнейший фактор суверенного, устойчивого развития России, залог мирной, спокойной жизни миллионов наших граждан»⁴. Термин «военное строительство» содержится во многих других нормативных правовых актах и официальных документах⁵.

Наряду с термином «военное строительство», признанными официально являются также термины «оборонное строительство» (п. 1 ст. 4 Федерального закона от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне») и «строительство Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов» (ст. 2 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»).

Как справедливо отмечалось, «деятельность государства по созданию военного (оборонного) потенциала страны, по военному и оборонному строительству рассматривается в некоторых случаях

¹ Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 7 марта 2020 г. № 175.

² Действует в редакции Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2002 г. № 507.

³ Рос. газ. 2018. 2 марта.

⁴ Путин В.В. Встреча с офицерами и прокурорами, назначенными на вышестоящие должности, 9 апреля 2015 года, 14:00, Кремль. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/49226> (дата обращения: 27.04.2021).

⁵ См., например: Решение Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 2 апреля 1997 г. № 5 «Об Общих принципах военного строительства и использования элементов военной инфраструктуры Беларуси и России»; п. 17 Программы действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора о создании Союзного государства (совершено 8 декабря 1999); ст. 11 Устава Союза Беларуси и России; п. 5 Положения о коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2014 г. № 1151 и др.

исходя из того, что это аналогичные или очень тесно взаимосвязанные понятия, по существу они не разграничиваются»¹. С учетом определения обороны, содержащегося в законодательстве (ст. 1 Федерального закона «Об обороне»), *под строительством военной организации государства следует понимать систему мер по подготовке к вооруженной защите государства, целостности и неприкосновенности его территории, направленных на обеспечение в конечном итоге выполнения задач в области военной безопасности и обороны военными методами, средствами вооруженной борьбы.*

Термин «оборонное строительство» является более широким, нежели термины «строительство Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов» и «военное строительство», поскольку включает не только мероприятия, непосредственно направленные на создание военной организации, обеспечение ее развития и осуществление эффективного руководства ею, но также другие мероприятия, например мобилизационную подготовку органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также комплекс мероприятий по развитию оборонно-промышленного комплекса России.

Деятельность государства по обеспечению своей защиты отличается сложностью своего содержания, ее непосредственные цели не одинаковы. На обеспечение защиты направлены, в частности, подготовка и ведение политической, дипломатической, информационной и экономической борьбы. Составной частью государственной деятельности по обеспечению защиты Отечества является создание военной организации государства и осуществление руководства ею. *Строительство военной организации государства (военное строительство) — это деятельность государства, направленная непосредственно на создание ее военной организации, а также необходимых условий для ее развития и осуществления эффективного руководства ею.* Такая деятельность урегулирована нормативными правовыми актами, неразрывно связанными с правовой системой государства и обеспечением его военной безопасности².

¹ Военная администрация: учеб. / под ред. Г.Н. Колибаба. М., 1980. С. 22—23.

² *Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В.* Военно-административное право (военная администрация). М., 2008. С. 9.

Направления военного строительства. Военное строительство рассматривается как многогранное явление: с одной стороны, это планомерный и целенаправленный процесс создания и развития военной организации государства, с другой — это комплекс экономических, социально-политических, правовых, собственно военных и других мероприятий по поддержанию военной мощи и укреплению военного потенциала государства.

Строительство военной организации государства, будучи одной из отраслей государственной деятельности, само включает ряд направлений, сторон, или слагаемых.

Основными направлениями военного строительства являются:

- правовое регулирование военного строительства;
- осуществление руководства и управления военной организацией государства;
- обеспечение законности в военном управлении;
- определение степени и форм участия населения в защите Отечества и военном строительстве;
- определение системы строительства Вооруженных Сил Российской Федерации;
- комплектование Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в которых предусмотрена военная служба, личным составом;
- организация прохождения военной службы, государственной службы и труда гражданского персонала;
- укрепление воинской дисциплины;
- организация службы войск и обеспечение безопасности военной службы;
- регламентация снабжения войск материально-техническими средствами, обеспечения военнослужащих денежным и иными видами довольствия;
- закрепление в нормативных актах иных прав, обусловленных военной службой, а также гарантий их реализации и защиты;
- мобилизационная подготовка.

Военное строительство относится к наиболее централизованным отраслям государственной деятельности.

На военное строительство влияют многие факторы. Определяющими из них являются: характер и степень проявления военных

угроз и военных опасностей государства; проводимая государственная и военная политика; уровень развития экономики, науки и техники; количество людских и иных мобилизационных ресурсов и др.

По своему характеру одни слагаемые могут быть отнесены к области создания военной организации государства и необходимых условий для ее развития, другие — к области обеспечения деятельности по эффективному руководству ею. Так, определение системы устройства вооруженных сил относится к первой из указанных областей, а организация государственного руководства и управления вооруженными силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами — ко второй. Между слагаемыми строительства военной организации государства имеется тесная взаимосвязь, и все они относятся к наиболее централизованным отраслям государственной деятельности. На основные направления, формы и методы строительства военной организации государства влияют многие факторы. Определяющими из них являются: характер и степень проявления угроз военной безопасности; общественно-политический строй государства и проводимая им политика; уровень развития экономики, науки и техники; количество населения, способного исполнять обязанности военной службы, и трудоспособного населения, а также его морально-психологические качества; социокультурные основы (нормы) государственности.

Вооруженные силы составляют ядро военной организации государства и основу обеспечения военной безопасности. Ведущее значение вооруженных сил в обеспечении военной безопасности своего государства, неспособность каких-либо вооруженных формирований на должном уровне конкурировать в этом с ними подтверждается историей войн¹. Поэтому строительство вооруженных сил занимает центральное место в системе мероприятий по строительству военной организации государства.

С подписанием 7 мая 1992 г. Указа Президента Российской Федерации о создании Вооруженных Сил Российской Федерации стал широко применяться термин «военная реформа» для обозначения процессов, связанных с развитием военной организации государства. В связи с этим следует отметить, что в нашей стране в различные исторические периоды неоднократно предпринимались меры,

¹ См., напр.: Актуальные задачи развития Вооруженных Сил Российской Федерации // Красная звезда. 2003. 11 окт.

называемые военными реформами. Так, известны военные реформы Петра I, осуществленные в начале XVIII в.; военные реформы 60—70-х гг. XIX в., проведенные под руководством военного министра Д.А. Милютин в годы правления императора Александра II; военные реформы XX в.: 1905—1912 гг. и 20-е гг. По своему содержанию и эффективности данные военные реформы отличаются одна от другой. Некоторые из них памятли своими позитивными результатами. В частности, в отношении военной реформы Петра I в военно-юридической литературе отмечается, что «в истории России учреждение регулярных войск составляет великую эпоху»¹. Напротив, военные реформы 1905—1912 гг., по мнению отдельных авторов, напоминали скорее «латание дыр»².

Однако современное правовое регулирование рассматриваемой области в качестве официального использует термин «развитие военной организации». Именно такой раздел содержится в Военной доктрине Российской Федерации³. О развитии отечественных Вооруженных Сил говорил Президент Российской Федерации В.В. Путин на расширенной коллегии Министерства обороны Российской Федерации 21 декабря 2020 г.⁴

В то же время преобразования, которые происходили в военной организации России в 90-х гг. XX в. до 2010 г. XXI в., поистине носили реформационный характер, что было обусловлено радикальными изменениями военно-политической обстановки, задач и условий обеспечения военной безопасности России⁵.

В 90-х гг. XX в. изменено военно-административное деление Российской Федерации: сокращено количество военных округов; произведены изменения в перечне войск и органов, входящих в военную организацию, структуре Вооруженных Сил Российской Федерации, значительно сокращена штатная численность военнослужащих; созданы единая система заказов вооружения и военной техники, а также система совместного тылового обеспечения Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов; расширен перечень

¹ Бобровский П.О. Военное право в России при Петре Великом. Ч. 2. СПб., 1886. С. 10.

² Во имя России: Российское государство, армия и воинское воспитание / под ред. В.А. Золотарева и др. М., 1999. С. 125.

³ Утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

⁴ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/copy/64684> (дата обращения: 27.04.2021).

⁵ См. подробнее: Гольц А. Военная реформа и российский милитаризм. СПб., 2019. 360 с.

источников комплектования Вооруженных Сил личным составом за счет включения в их число иностранных граждан.

Осуществлено реформирование предприятий, относящихся к части промышленного и научного комплексов страны, предназначенной для обеспечения задач военной безопасности.

В октябре 2003 г. руководство Министерства обороны Российской Федерации констатировало, что масштабные изменения в Вооруженных Силах Российской Федерации, связанные с их коренной перестройкой в рамках основных положений военной реформы, завершены и на повестке дня новый этап развития — необходимо приступить к строительству современных Вооруженных Сил на основе созданных в процессе реформы правовых, политических и организационно-структурных предпосылок¹.

Важно учитывать, что строительство военной организации государства как составная часть государственной деятельности осуществляется непрерывно. Данная черта военного строительства взаимосвязана с непрерывностью государственного и военного управления². Военная реформа, проводимая в ходе строительства военной организации, отличается характерными приоритетными задачами. Ее осуществление может быть связано с видоизменением некоторых принципов, находящихся в основе военного строительства, расширением их перечня. Поэтому военную реформу следует рассматривать как составную часть и один из этапов строительства военной организации (военного строительства), способ его осуществления³.

Военное строительство необходимо рассматривать не только как практическую деятельность государственного и военного руководства, но и как теорию, как составную часть военно-правовой науки. В этой связи необходимо опираться на выработанные теорией закономерности и принципы строительства вооруженных сил⁴.

¹ Актуальные задачи развития Вооруженных Сил Российской Федерации.

Необходимо обратить внимание на то, что распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003 г. № 1163-р утверждена Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003—2005 гг.), в подп. 3.3 которой, в частности, определены экономические аспекты военной реформы и основные задачи военной реформы с учетом ее социально-экономических последствий (Рос. газ. 2003. 2 сент.).

² Романов П.И. Правовые основы строительства Вооруженных Сил СССР. М., 1958. С. 128, 137.

³ Останков В.И. Строительство Вооруженных Сил: вопросы теории и практики // Военная мысль. 1998. № 2. С. 26.

⁴ Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Указ. соч. С. 11—24.

Закономерности военного строительства — это объективно происходящие процессы, выражающие существенные связи между их отдельными элементами или тенденции их движения.

Группа закономерностей социально-политического характера отражает связь системы военного строительства Вооруженных Сил Российской Федерации с системой более высокого уровня — военным строительством государства. Основные из них: 1) соответствие структуры Вооруженных Сил Российской Федерации характеру и уровню развития политической системы и экономического строя государства; 2) единство руководства государственным и военным строительством; 3) обусловленность оборонной мощи и направлений военного строительства целями внутренней и внешней политики государства, характером военно-политической обстановки в мире; 4) зависимость уровня военной мощи государства от степени развития материальных основ и духовных сил общества.

Группа закономерностей организационно-технического и собственно военного характера в большей степени отражает взаимосвязь процесса строительства Вооруженных Сил Российской Федерации и других государственных военных организаций и органов с существующими и перспективными формами и способами их оперативного применения и их взаимозависимость. При этом основными закономерностями являются:

1) зависимость военного потенциала (боевого потенциала Вооруженных Сил, их боевой готовности и др.) от уровня развития оборонного потенциала страны (мобилизационных возможностей государства, состояния гражданской и территориальной обороны и др.);

2) базирование боевой мощи Вооруженных Сил на их кадровой организации, на основе оптимальной системы комплектования;

3) зависимость развития структуры Вооруженных Сил и других государственных военных организаций и органов, организационно-штатной структуры их составных частей от решаемых ими задач и качественного уровня вооружения и военной техники;

4) соответствие систем и уровня боевой готовности войск (сил), обучения и воспитания военных кадров, подготовки войск требованиям и характеру возможных войн;

5) зависимость эффективности управления Вооруженными Силами и другими государственными военными организациями и ор-

ганами от степени централизации руководства и реализации принципа единоначалия на всех уровнях.

Группа закономерностей организационно-правового характера в большей степени отражает взаимосвязь и взаимозависимость реализации конституционной обязанности по защите Отечества, которая представляет собой деятельность граждан, государства и его военной организации, направленную на сохранение и упрочение суверенитета, независимости и территориальной целостности страны, обеспечение ее военной безопасности. К названной группе относятся:

1) опора на централизацию руководства и единоначалие на правовой основе;

2) закрепление основных положений военного строительства в федеральных конституционных законах, федеральных законах и других нормативных правовых актах и практическая реализация их в системе определенных правовых отношений;

3) обеспечение законности в области военного управления;

4) зависимость реализации прав и свобод военнослужащих от обеспечения их социальной защищенности, достойного социального статуса и уровня жизни и др.

Центральное место в строительстве Вооруженных Сил Российской Федерации занимает их организационное строительство, теория которого исследует закономерности, разрабатывает принципы, требования и положения по построению Вооруженных Сил Российской Федерации в соответствии с конкретными военно-политическими и социально-экономическими условиями развития страны и положениями Военной доктрины; определяет оптимальный состав видов Вооруженных Сил, родов войск (сил), специальных войск и служб, соотношение боевых и обеспечивающих частей и подразделений; обосновывает рациональное построение организационно-штатной структуры объединений, соединений, частей (кораблей), подразделений и учреждений, оптимальное соотношение в них личного состава, оружия и боевой техники.

Главной задачей организационного строительства Вооруженных Сил Российской Федерации является обоснование и построение оптимального состава Вооруженных Сил мирного и военного времени. Решение этой задачи базируется на реализации основополагающего принципа теории строительства Вооруженных Сил — прин-

ципа соответствия состава Вооруженных Сил возлагаемым на них задачам в мирное и военное время и всестороннего учета экономических возможностей государства. Проблема заключается в научном обосновании их количественно-качественных показателей и оптимального соотношения между ними.

Такая же задача стоит в отношении других государственных военных организаций и органов.

Не менее важной задачей организационного строительства Вооруженных Сил Российской Федерации и других государственных военных организаций и органов является создание и развитие их рациональной структуры как единого взаимосвязанного общими целями и задачами комплекса всех их составных частей.

Задача состоит в том, чтобы научно определить оптимальный состав и уровни развития каждого вида Вооруженных Сил Российской Федерации, рода войск (сил) и специальных войск с учетом возможного вклада их в решение задач, стоящих перед Вооруженными Силами. Эта задача носит проблемный характер, ее решение возможно лишь путем объективного анализа перспектив развития вооружения и военной техники, характера современных и будущих вооруженных конфликтов и моделирования оперативного применения в них войск (сил).

Организационная структура Вооруженных Сил Российской Федерации и других государственных военных организаций и органов должна быть гибкой и позволять осуществлять быстрый перевод их на военное положение, реализовывать в короткие сроки необходимую структурную модернизацию ее составных частей без значительных материальных и временных затрат.

В связи с вышесказанным должны учитываться:

соответствие организационной структуры и боевых возможностей объединений, соединений и частей характеру современного вооруженного конфликта (войны), способам ведения операций, содержанию и условиям решаемых ими задач в различных видах, формах военных действий, ведущихся разнородными силами;

оперативно-тактическая самостоятельность воинских формирований при выполнении ими боевых задач с применением различных видов оружия; их высокая маневренность и мобильность;

стабильность и унификация структуры войск (сил), исключающие необходимость ее частой ломки при изменении степени

укомплектованности и оснащения вооружением и военной техникой; надежность и непрерывность управления; способность ведения боевых действий в различных географических условиях.

Кроме того, организационная структура Вооруженных Сил Российской Федерации и других государственных военных организаций и органов должна быть экономически целесообразной, т. е. иметь оптимальное количество личного состава и военной техники на каждую организационную единицу при одновременном обеспечении их максимальных боевых возможностей.

Техническое оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации и других государственных военных организаций и органов заключается в решении ряда задач, главными из которых являются: определение перспектив развития средств ведения вооруженной борьбы и выработка военно-технической политики; планирование развития и создания современных систем вооружения и военной техники.

Военно-техническая политика, являясь частью экономической политики и стратегии военно-экономической безопасности государства, находит свое выражение в программах развития вооружения и военной техники.

При планировании технического оснащения Вооруженных Сил Российской Федерации и других государственных военных организаций и органов большая роль принадлежит прогнозу развития вооружения и военной техники, на основе которого, с учетом географических, природных, климатических, экономических и других условий театра военных действий, сил и средств противостоящего противника, задач войск (сил), характера ведения военных действий в современных условиях, опыта локальных войн и конфликтов, определяется предназначение вооружения и военной техники, которые с большей эффективностью могут применяться на данном театре военных действий.

Следующая проблема связана с быстрым обновлением средств вооруженной борьбы, совершенствованием способов ведения военных действий¹, глубокой специализацией и разделением труда в Вооруженных Силах Российской Федерации и других государств

¹ См. подробнее: *Савенков А.Н., Кудашкин А.В.* Указ. соч. С. 7—34.

венных военных организациях и органах, возникновением новых военных профессий и другими обстоятельствами, характерными для современного этапа. Задача состоит в разработке методики обучения граждан, пребывающих в запасе, которая бы обеспечила соотношение уровня подготовки личного состава запаса организационному и техническому совершенствованию Вооруженных Сил Российской Федерации.

Военное строительство является многогранным, многоаспектным и, следовательно, в таком качестве может выступать объектом изучения различными отраслями научных знаний.

Военное строительство как составная часть государственной деятельности, наличие которой обусловлено объективными потребностями государства, осуществляется в соответствии с требованиями, закрепленными в юридических нормах, в системе складывающихся правовых отношений между людьми, выступающими носителями конкретных прав и обязанностей. Военно-правовые нормы, военное законодательство закрепляют государственную политику по вопросам военного строительства, принципы этого строительства, формы устройства государственных военных организаций, а также порядок их комплектования личным составом, правовые основы государственного руководства и управления ими.

Принципы строительства военной организации (военного строительства). *Под принципами строительства военной организации понимаются основополагающие идеи и правила его осуществления.* Они производны от общих принципов государственного строительства. Некоторые из таких принципов могут быть объединены в следующие группы: военно-политические, социально-экономические, социально-политические, организационные, обучения и воспитания.

Принципы строительства военной организации (военного строительства) в той или иной мере выражаются, непосредственно объективируются в нормах права¹. В правовых нормах закрепляются прежде всего организационные и социально-политические принципы. В отдельных случаях в качестве правовых основ строительства военной организации рассматриваются, по существу, именно его прин-

¹ Стрекозов В.Г. Конституционные основы защиты социалистического Отечества: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1981. С. 243—244.

ципы¹, т. е. в принципах отражаются наиболее характерные черты правового регулирования общественных отношений в этой области.

Весьма существенные стороны характера и предназначения военной организации, основы ее взаимосвязи с общественной жизнью страны, свойства определенной части взаимоотношений между военнослужащими отражают *социально-политические принципы строительства военной организации (военного строительства)*².

Вооруженные Силы Российской Федерации выполняют значительный объем задач по осуществлению социальной функции государства, которое возлагается на органы военного управления, является обязанностью командиров (начальников). Однако при этом задачи по осуществлению данной функции на Вооруженные Силы, другие войска, воинские формирования и органы могут возлагаться лишь в той мере, которая не противоречит их основному предназначению. Следует учитывать, что реализация мер правовой и социальной защиты военнослужащих является функцией государства в целом.

Специфику военной организации наиболее отчетливо выражают *организационные принципы* строительства военной организации государства, которые тесно связаны с его социально-политическими принципами. В соответствии с организационными принципами определяются структура Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, формы и методы организации внутренних отношений в них, а также управления войсками. С учетом этого к организационным принципам военного строительства следует отнести централизацию управления, единоначалие на правовой основе и воинскую дисциплину.

Кроме того, можно вести речь о *принципах государственного руководства строительством военной организации государства*, включающих принципы централизации руководства указанным процессом и подконтрольности основных компонентов военной организации федеральным органам государственной власти.

По своему характеру некоторые из принципов строительства военной организации государства являются общими для всех компонентов военной организации. В относительно самостоятельные группы могут быть объединены принципы строительства Воору-

¹ Романов П.И. Указ. соч. С. 7.

² Стрекозов В.Г. Указ. соч. С. 245.

женных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также принципы строительства части промышленного и научного комплексов страны, предназначенной для обеспечения задач военной безопасности. Например, централизация руководства и управления, единоначалие на правовой основе, строгая воинская дисциплина являются принципами строительства таких компонентов военной организации, которые предназначены для выполнения задач военной безопасности военными методами.

В целях военного строительства реализуется система политических, экономических, военных, социальных и иных мер. К числу таких мер относятся меры правового характера. Строительство и развитие всех компонентов военной организации государства осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими их деятельность, по скоординированным и согласованным программам и планам¹.

Отношения, возникающие в непосредственной связи со строительством военной организации государства, регулируются нормами многих отраслей права, в том числе конституционного, административного, трудового, гражданского, военным законодательством. Так, для осуществления функции обороны страны государство нуждается в определенной системе государственных органов и соответствующем законодательстве, которым определяются характер, направление, способы деятельности этих органов и их должностных лиц, а также поведение военнослужащих в отношениях, непосредственно связанных с прохождением ими военной службы². Область строительства военной организации государства относится к областям государственной жизни, в которых осуществляется наиболее полная правовая регламентация.

Нормативные правовые акты, содержащие указанные нормы, военное законодательство могут рассматриваться в качестве правовых

¹ Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса» поставлены задачи Правительству Российской Федерации по формированию государственной программы вооружения, предусматривающей комплексное перевооружение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов на основе конкурентоспособных отечественных образцов вооружения, военной и специальной техники.

² *Бирюков Ю.М.* Советское военное законодательство и его роль в строительстве и укреплении Вооруженных Сил СССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1968. С. 11.

основ строительства военной организации государства. Правовые основы включают некоторые нормы международного права и международные договоры Российской Федерации¹. Структура правовых основ военного строительства является неоднородной, ее образуют многочисленные нормативные акты. Данные акты, составляющие правовые основы, могут быть систематизированы по ряду признаков. Так, с учетом дифференциации принципов строительства военной организации государства в структуре его правовых основ следует различать соответствующие элементы, в том числе нормы, имеющие значение общих положений в целом; правовые основы строительства Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов; правовые основы строительства части промышленного и научного комплексов страны, предназначенной для обеспечения задач военной безопасности.

Целевой задачей является правильное понимание и исполнение законодательства, действующего в области строительства военной организации государства, всеми, на кого распространяются требования его норм. Данная цель достигается, в частности, упорядочением и систематизацией законодательства, устранением пробелов и противоречий в нем, совершенствованием способов изложения правовых норм и реализацией других мер по улучшению их качества.

§ 3. ПОНЯТИЕ ОБОРОНЫ И ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ЕЕ ОРГАНИЗАЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

В ст. 51 Устава ООН закреплено право государств на индивидуальную или коллективную самооборону от агрессии, под которой понимается применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности и политиче-

¹ См., например, Решение Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 2 апреля 1997 г. № 5 «Об общих принципах военного строительства и использования элементов военной инфраструктуры Беларуси и России».

ской независимости другого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом ООН (ст. 1 Резолюции 3314, принятой XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г., «Определение агрессии»).

Согласно ст. 2 указанной Резолюции к действиям, совершение которых составляет акт агрессии, относятся:

а) вторжение или нападение вооруженных сил государства на территорию другого государства или любая военная оккупация, какой бы временный характер она ни носила, являющаяся результатом такого вторжения или нападения, или любая аннексия с применением силы территории другого государства или части ее;

б) бомбардировка вооруженными силами государства территории другого государства или применение любого оружия государством против территории другого государства;

в) блокада портов или берегов государства вооруженными силами другого государства;

г) нападение вооруженными силами государства на сухопутные, морские или воздушные силы или морские и воздушные флоты другого государства;

д) применение вооруженных сил одного государства, находящихся на территории другого государства по соглашению с принимающим государством, в нарушение условий, предусмотренных в соглашении, или любое продолжение их пребывания на такой территории по прекращении действия соглашения;

е) действие государства, позволяющего, чтобы его территория, которую оно предоставило в распоряжение другого государства, использовалась этим другим государством для совершения акта агрессии против третьего государства;

ж) засылка государством или от имени государства вооруженных банд, групп и регулярных сил или наемников, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против другого государства, носящие столь серьезный характер, что это равносильно перечисленным выше актам, или его значительное участие в них.

В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местно-

стях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации (ст. 87 Конституции Российской Федерации).

Оборона организуется в целях подготовки к вооруженной защите и вооруженной защиты Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (ч. 3 ст. 4 Конституции Российской Федерации).

Целостность территории означает ее нераздельность, единство. *Под неприкосновенностью территории понимается сохранение ее целостности, защита от посягательства со стороны другого государства или каких-либо политических или иных сил.*

Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности. Действия (за исключением делимитации, демаркации, редемаркации государственной границы Российской Федерации с сопредельными государствами), направленные на отчуждение части территории Российской Федерации, а также призывы к таким действиям не допускаются (п. 2.1 ст. 67 Конституции Российской Федерации).

Положение о целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации вытекает из территориального верховенства Российской Федерации. Норма Конституции Российской Федерации об обеспечении Российской Федерацией целостности и неприкосновенности своей территории посвящена не только внешнеполитическому, межгосударственному, но и внутривнутриполитическому аспекту суверенитета Российской Федерации.

Мероприятия в области обороны не могут и не должны осуществляться спонтанно или хаотично. Они должны соответствовать Конституции Российской Федерации, законодательным и иным правовым актам.

Согласно ст. 71 Конституции Российской Федерации вопросы обороны отнесены к ведению Российской Федерации, т. е. исключительная компетенция в данной сфере деятельности принадлежит федеральным органам государственной власти. Однако это не означает, что в решении вопросов обороны не участвуют субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. В пределах их компетенции они обязаны организовывать и осуществлять мероприятия в области обороны.

К нормативным правовым актам, регулирующим вопросы обороны, относятся как федеральные конституционные и федеральные законы, так и подзаконные акты (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты). Как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации Президент может издавать в пределах своей компетенции приказы и директивы, обязательные для исполнения Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами¹.

Организация обороны в Российской Федерации включает в себя ряд мер, определенных Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об обороне», другими законодательными и иными нормативными правовыми актами и направленными на подготовку к вооруженной защите и в случае необходимости вооруженную защиту Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

Меры по организации обороны классифицированы в следующие группы: политические, экономические, военные, социальные, правовые и иные меры. К иным, например, относятся мобилизационные меры.

Политические меры, связанные с организацией обороны, включают:

- объявление состояния войны;
- введение военного положения;
- прогнозирование и оценку военной опасности и военной угрозы;
- разработку основных направлений военной политики и положений военной доктрины Российской Федерации;
- обеспечение сведений, составляющих государственную тайну, в области обороны;
- координацию деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны;

¹ См. подробнее гл. 7.

— международное сотрудничество в целях коллективной безопасности и совместной обороны.

К экономическим мерам относятся:

— развитие науки в интересах обороны;

— финансирование расходов на оборону, а также контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, и деятельностью Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, осуществляемый в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— производство и совершенствование систем управления Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами, вооружения и военной техники, создание их запасов, планирование использования в интересах обороны радиочастотного спектра.

Военные меры, связанные с организацией обороны, предусматривают строительство, подготовку и поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, планирование их применения, а также их применение в целях обороны Российской Федерации.

Социальные меры, связанные с организацией обороны, включают в себя предоставление военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей предусмотренным законодательством льгот, гарантий и компенсаций, обеспечение других мер социальной защиты указанных лиц.

В соответствии с Конституцией Российская Федерация является социальным государством (п. 1 ст. 7). Это означает, что одно из основных направлений деятельности государства — возложение на него решения некоторых социальных задач; в частности, в отношении военнослужащих — ответственности и обязанностей перед ними по осуществлению социальной программы реализации их прав.

Функция социальной защиты военнослужащих выражается в деятельности органов государственной власти, военного управления и местного самоуправления по созданию условий для реализации прав и законных интересов, свобод и обязанностей, а также льгот, гарантий и компенсаций, вытекающих из особенностей военной службы. Указанные условия включают в себя также обязанности перечисленных органов по закреплению в нормативных правовых

актах льгот, гарантий и компенсаций, обусловленных спецификой военной службы, и созданию механизмов реализации прав, свобод и обязанностей военнослужащих.

Правовые меры по вопросам организации обороны связаны с разработкой и принятием федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов военного управления по вопросам обороны.

В соответствии с п. 2 ст. 3 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» правовая защита военнослужащих является функцией государства, тем самым подтверждено положение, закрепленное в Конституции Российской Федерации, о том, что Российская Федерация — правовое государство (п. 1 ст. 1), принципами которого являются: 1) верховенство закона, примат права над государством; 2) разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную; 3) ответственность государства перед своими гражданами; 4) равенство граждан перед законом, их правовая защищенность.

Функция правовой защиты реализуется в процессе деятельности компетентных органов государственной власти, местного самоуправления, исполнительной власти, в том числе и военного управления, по созданию и приведению в действие правовых механизмов, обеспечивающих реализацию прав, свобод и обязанностей, а также льгот, гарантий и компенсаций, вытекающих из особенностей военной службы. Таким образом, правовая защита заключается в создании и приведении в действие в случае необходимости комплекса правовых средств, обеспечивающих реализацию мер социальной защиты.

К мобилизационным мерам, связанным с организацией обороны, относятся:

— планирование перевода органов государственной власти, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени;

— мобилизационная подготовка органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны;

- создание запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов;
- планирование и осуществление мероприятий по гражданской и территориальной обороне;
- оперативное оборудование территории Российской Федерации в целях обороны.

Полномочия органов государственной власти в области обороны. Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об обороне» и другие законодательные акты наделяют полномочиями в области обороны Президента Российской Федерации, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственную Думу), Правительство Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации (п. 1 ст. 87) предусматривает совмещение в одном лице поста главы Российского государства и поста Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации в целях обеспечения единства политического и военного руководства, координации усилий и тесного взаимодействия органов государственной власти и органов военного управления в решении вопросов обороны. Президент Российской Федерации наделен Конституцией и законодательством Российской Федерации большими полномочиями по реализации мер, связанных с организацией обороны государства.

К мерам *политического характера* в сфере организации обороны относится, в частности, определение основных направлений военной политики Российской Федерации. Поскольку военная политика имеет внутреннюю и внешнюю стороны, постольку Президент Российской Федерации имеет внутривнутриполитические и внешнеполитические полномочия в области обороны.

К внутривнутриполитическим полномочиям относятся:

- утверждение военной доктрины Российской Федерации;
- введение в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях режима военного положения с незамедлительным сообщением об этом Федеральному Собранию¹;

¹ Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (в редакции от 1 июля 2017 г.) «О военном положении».

— введение в действие нормативных актов военного времени и прекращение их действия, формирование и упразднение органов исполнительной власти на период военного времени¹.

К внешнеполитическим полномочиям главы государства относится ведение переговоров и подписание международных договоров Российской Федерации в области обороны, включая договоры о совместной обороне, коллективной безопасности, сокращении и ограничении вооруженных сил и вооружений, об участии Вооруженных Сил Российской Федерации в операциях по поддержанию мира и международной безопасности.

Президент Российской Федерации, являясь Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, в пределах своей компетенции реализует *полномочия военного характера*, связанные с организацией обороны²:

— осуществляет руководство Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами;

— в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе, отдает приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации о ведении военных действий;

— принимает в соответствии с федеральными законами решение о привлечении Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению;

— утверждает концепции и планы строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, План применения Вооруженных

¹ См. подробнее: *Пчелинцев С.В.* Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; *Артамонов Д.Н.* Институт военного положения по советскому праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1951.

² См. подробнее: *Писарев А.Н.* Полномочия Президента Российской Федерации в области обороны: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995.

Сил Российской Федерации, Мобилизационный план Вооруженных Сил Российской Федерации, а также планы перевода (мобилизационные планы) на работу в условиях военного времени органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны, планы создания запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов и федеральную государственную программу оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны;

— утверждает единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, и общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками (капитанами 1 ранга) в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, присваивает высшие воинские звания, назначает военнотружущих на воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, освобождает их от воинских должностей и увольняет их с военной службы в порядке, предусмотренном федеральным законом;

— утверждает структуру, состав Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований до объединения включительно и органов, а также штатную численность военнотружущих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

— принимает решение о дислокации и передислокации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований от соединения и выше;

— утверждает планы применения Вооруженных Сил Российской Федерации. План применения Вооруженных Сил Российской Федерации разрабатывает Министерство обороны Российской Федерации¹. Разработка осуществляется с участием иных федеральных органов исполнительной власти, в составе которых имеются другие войска, воинские формирования и органы;

¹ Пункт 7 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082.

— 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 Российской Федерации своим указом утверждает Положение о порядке прохождения военной службы, издает иные указы, связанные с воинской обязанностью граждан, организацией прохождения военной службы;

— утверждает предельное количество военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов на прикомандирование к федеральным органам государственной власти.

Президент Российской Федерации наделен следующими полномочиями при реализации мер *мобилизационного характера*:

— объявляет общую или частичную мобилизацию в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии, возникновения вооруженных конфликтов;

— утверждает мобилизационный план Вооруженных Сил Российской Федерации, мобилизационные планы экономики, а также планы подготовки и накопления мобилизационных резервов и оперативного оборудования;

— утверждает план гражданской обороны.

Президент Российской Федерации, реализуя свои *полномочия экономического характера* при организации обороны:

— утверждает федеральные государственные программы вооружения и развития оборонного промышленного комплекса;

— утверждает программы ядерных и других специальных испытаний и санкционирует проведение указанных испытаний.

К *правовым мерам*, осуществляемым Президентом Российской Федерации, относятся:

— утверждение общевоинских уставов, положений о Боевом Знамени воинской части, Военно-морском флаге Российской Федерации, порядке прохождения военной службы, военных советах, военных комиссариатах, военно-транспортной обязанности;

— утверждение положений о Министерстве обороны Российской Федерации и Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации, а также положения об органах управления других войск, воинских формирований и органов.

Президент Российской Федерации осуществляет иные полномочия в области обороны, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и законами Российской Федерации.

Президент Российской Федерации реализует свои полномочия в области обороны, в частности, через *Совет Безопасности Российской Федерации*, который в соответствии с Положением, утвержденным Указом от 7 мая 2020 г. № 175, является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку проектов решений главы Российского государства, в том числе по вопросам организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации. Он выполняет аналитические и прогностические задачи в военной сфере.

Через деятельность Совета Безопасности Российской Федерации реализуется принцип единства политического и военного руководства, поскольку происходит огосударствление военного управления посредством совмещения в одном лице должности Председателя Совета Безопасности, поста главы Российского государства и поста Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об обороне» полномочия по реализации мер, связанных с организацией обороны, предоставлены также Федеральному Собранию Российской Федерации, состоящему из Совета Федерации и Государственной Думы. Их деятельность в этом направлении связана, прежде всего, с их участием в бюджетном процессе, предусматривающим стадии разработки, рассмотрения, утверждения, исполнения и контроля за исполнением оборонной части федерального бюджета. Федеральным законом «Об обороне» они наделяются полномочиями по рассмотрению расходов на оборону, установленных законами о федеральном бюджете. Решение о принятии государственного бюджета оформляется в виде закона, принимаемого Государственной Думой и подлежащего обязательному рассмотрению в Совете Федерации (п. «а» ст. 106 Конституции Российской Федерации).

Совет Федерации рассматривает расходы на оборону, установленные принятыми Государственной Думой федеральными законами о федеральном бюджете; рассматривает принятые Государственной Думой федеральные законы в области обороны; утверждает указы Президента Российской Федерации о введении военного положения и чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также о привлечении Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов с использованием вооружения к выполнению задач не по их предназначению; решает вопрос о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации. Государственная Дума рассматривает расходы на оборону, устанавливаемые федеральными законами о федеральном бюджете; принимает федеральные законы в области обороны.

На Правительство Российской Федерации возложено осуществление мер по обеспечению обороны, и оно несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. Правительство — это коллективный орган общей компетенции, призванный осуществлять исполнительную и распорядительную (административную) функции. Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 110) исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. Правительство — высший исполнительный орган власти в России.

Распорядительная функция Правительства Российской Федерации выражается в его деятельности по руководству подчиненными органами государственного управления, осуществляемой путем издания собственных актов (постановлений и распоряжений) и обеспечения их выполнения. В области обороны распорядительная функция Правительства Российской Федерации, прежде всего, связана с его деятельностью по осуществлению руководства военным строительством.

Правительство Российской Федерации:

1) осуществляет меры по защите суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечению обороны страны и безопасности государства;

2) принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства;

3) организует оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов вооружением и военной техникой, их обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами;

4) обеспечивает выполнение государственных программ вооружения и развития оборонно-промышленного комплекса, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям;

5) обеспечивает предоставление социальных гарантий военнослужащим и иным лицам, привлекаемым в соответствии с федеральными законами к обороне страны или обеспечению безопасности государства;

6) принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации;

7) руководит гражданской обороной¹.

¹ Статья 24 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (см. подробнее: Кинашенко И.А., Корякин В.М. Правительство Российской Федерации уточнило порядок признания военнослужащих нуждающимися в жилых помещениях // Право в Вооруженных Силах. 2020. № 12. С. 44—49).