

Наталья Александровна Ляхова

*Специалист кафедры государственно-правовых дисциплин
Поволжского института (филиала) Всероссийского государственного
университета юстиции (РПА Минюста России) в г. Саратове
E-mail: lyak.natalia@gmail.com*

**Войска Национальной гвардии России как
государственная военная организация**

Аннотация: статья посвящена рассмотрению исторических предпосылок формирования войск Национальной гвардии Российской Федерации, а также анализу мирового опыта использования сил национальной гвардии в решении вопросов обеспечения порядка и безопасности. Росгвардия является новым институтом в системе исполнительной власти, сконцентрировавшим в себе полномочия многих подразделений России, обеспечивающих в стране правопорядок. На протяжении всей российской истории подобные формирования создавались в особых условиях, представляющих угрозу сложившемуся в стране политическому и правовому порядку. В связи с этим актуальным является исследование исторических и современных предпосылок создания специальной военной организации в России, а также роли подобных организаций в мировой практике. Научная новизна работы состоит в анализе правового положения войск национальной гвардии Российской Федерации в системе органов, обеспечивающих порядок и безопасность, а также в выявлении ее признаков как военной организации. Практическая значимость работы заключается в выработке предложений по законодательному совершенствованию правового статуса войск Национальной гвардии Российской Федерации.

Ключевые слова: войска Национальной гвардии, национальные интересы, безопасность общества и государства, общественный порядок, правопорядок, спецслужбы, военные подразделения.

Natalia Alexandrovna Ljakhova

*Assistant of the Department of State and Law Disciplines of Volga-region
institute (the brunch) of the All-Russian State University of Justice in Saratov*

**Army National Guard of Russia as a State Military
Organization**

Annotation: the article is devoted to the description of historical backgrounds of formation of Army National Guard of the Russian Federation and contains analysis

of the world experience of using national guard forces for the purpose of providing order and security. Russian guard (Rusguard) is a new institution in the system of executive authority; it contains powers of many of subdivisions of Russia aimed to cover law and order needs. During the whole Russian history such formations were created in special conditions threatened political and law order of the country. It justifies the relevance of the research of historical and modern backgrounds of formation of special military organization in Russia and the role of such organizations in world policy. Scientific novelty of the research consists of the analysis of legal status of army national guard of the Russian Federation in the system of bodies providing law and order and of defining the features which characterizes army national guard as a military institution. Practical value of the article lies in working out suggestions for legislative improvement of the legal status of Army National Guard of the Russian Federation.

Keywords: Army National Guard, national interests, security of state and society, public order, law and order, secret service, military subdivisions.

Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683¹ определено, что государственная политика в сфере обеспечения национальной безопасности способствует реализации стратегических национальных приоритетов и эффективной защите национальных интересов. Реализация этой политики достигается, в том числе, путем совершенствования структуры и основных направлений деятельности правоохранительных органов и специальных служб.

Особенно это актуально в условиях усиления угроз внутренней и внешней безопасности России вследствие дестабилизации мировых социальных и политических процессов. Так, например, за последнее время в мире совершено 664 преступления террористического характера и 618 – экстремистской направленности, что побуждает различные государства, в том числе и Россию, совершенствовать формы, методы и средства обеспечения внутреннего порядка и безопасности.

Не последнее место в этом процессе занимает и криминогенная обстановка в стране. По статистике Россия занимает первое место в Европе по числу умышленных убийств. Только за 2015 г. в России зафиксировано 11,4 случаев умышленных убийств на 100 тысяч населения. Этот показатель в Японии составляет 0,3 %, в Германии – 1 %, Китае – 1,1 %, Австралии – 1,1 %, Канаде – 1,6 %, США – 3,2 %². Российскими правоприменителями отмечается и низкий уровень обеспечения личной безопасности. Так, в 2015 г. в России зарегистрировано 73 тысячи грабежей, 13,5 тысяч разбойных нападений³.

Формирование и деятельность образованной в апреле 2016 г. Национальной гвардии России⁴ как раз и были направлены на повышение эффективности противодействия экстремизму и терроризму, усиление гарантий защищенности

¹ См.: О стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. 2, ст. 212.

² См.: Статистика и аналитика [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics> (дата обращения: 20.03.2017).

³ См.: Состояние преступности – январь – июнь 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/folder/101762/item/6167280/> (дата обращения: 20.03.2017).

⁴ См.: Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации : Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15, ст. 2072.

прав и свобод человека и гражданина. Так, согласно ст. 1 Федерального закона от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»¹ (далее — Закон о нацгвардии) войска Национальной гвардии сформированы в целях обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

Многоплановость возложенных на Национальную гвардию РФ полномочий, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности страны, делает актуальным исследование ее правового положения как военной организации в системе органов, обеспечивающих порядок и безопасность.

Согласно статье 1 названного Федерального закона Национальная гвардия является государственной военной организацией.

Понятие военной организации в действующих законодательных актах не раскрывается². Согласно Военной доктрине государственная военная организация представляет собой совокупность органов государственного и военного управления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, создаваемых на военное время специальных формирований³.

Следует отметить, что термин «военная организация» в научных исследованиях используется в разных значениях. Так, по мнению Л. Н. Сморгочевой, в общем смысле под военной организацией подразумевается государственная структура или совокупность нескольких структур, функции которых связаны с защитой государства военными методами. В более узком смысле — обособленное подразделение такой военной государственной структуры⁴. С позиции С. В. Терешковича российское законодательство относит к понятию военных организаций самостоятельные структуры, входящие в военную организацию государства. Кроме того, автор отмечает, что к военным организациям можно отнести не только Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, но и входящие в их состав самостоятельные организационные структуры, признаваемые законодательством Российской Федерации субъектами права⁵.

В других научных трудах ученые подразумевают под военной организацией органы военного управления, объединения, соединения, воинские части, организации, предприятия, учреждения, военные образовательные учреждения профессионального образования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов государственной власти, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная служба⁶.

¹ См.: О войсках национальной гвардии Российской Федерации : федеральный закон РФ от 03.07.2016 № 226-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. 1, ст. 4159.

² См.: Военная доктрина Российской Федерации // Российская газета. 2014. 30 дек. С. 14.

³ См. подп. «к» п. 6 Военной доктрины Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 05.02.2010 № 146 (Российская газета. 2010. 10 февр.).

⁴ См.: Сморгочева Л. Н. Правовой режим имущества, полученного организациями Пограничной службы Российской Федерации за счет внебюджетных источников : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 36.

⁵ См.: Терешкович С. В. О правовом понятии «военная организация» // Право в Вооруженных Силах. 2005. № 10. С. 75–76.

⁶ См.: Загорский М. Г. Организационно-правовые основы участия военных организаций в арбитражном суде. М., 1997. С. 55.

А. И. Першин отмечает, что военная организация представляет организационные вооруженные структуры, состоящие из военнослужащих. Такие структуры основываются государством. Основной задачей военнослужащих является отражение внутренних и внешних угроз¹. По мнению автора, к основополагающим признакам вооруженной военной организации относятся:

- главенство командира, отдающего приказы и требующего их исполнения;
- ее создание для ведения боевых действий;
- право военнослужащих на постоянное ношение оружия;
- строгое соблюдение правовых актов в соответствии с международными положениями.

С. В. Терешкович рассматривает военную организацию как коллективный субъект, сформированный на государственном уровне в целях обеспечения военной безопасности, обороны Российской Федерации. Он наделяется особой правосубъектностью на решение задач военными методами. Состав такого субъекта образован военнослужащими.

По мнению А. В. Кудашкина², некоторые созданные организации не всегда ведут боевые действия.

К военным организациям относятся Вооруженные Силы и организации, которые называются «войсками». В данный момент такой поход не целесообразен по ряду причин:

1. Наименование «войска» не всегда приемлемо. Например, формирования казачьих полков, использующих наименование «войска», не являются военной организацией.

2. В Федеральном законе «Об обороне»³ не указано, что Вооруженные Силы Российской Федерации являются единственной военной организацией. Согласно действующему законодательству государственной военной организацией названа и Пограничная служба Российской Федерации.

3. Понятие «военные методы» не выводит отличительный признак Вооруженных Сил от других аналогичных организаций и ведомств. Такие методы вправе применять и пограничные войска, ФСБ, СВР России.

4. Если использовать применение военных методов в качестве определяющего признака военных организаций, то ошибочно можно прийти к выводу, что органы управления и обеспечения не относятся к военным организациям.

Названный выше Закон об обороне в качестве признака военной организации выделяет наличие военной техники и вооружения. С этим вряд ли можно согласиться. Например, военная техника применяется организациями уголовно-исполнительной системы. Вооружением обладают не только государственные формирования, но и частные охранные предприятия⁴.

Можно сказать, что основополагающим признаком, отличающим военную организацию от других организаций, является укомплектование ее военнослужащими. Из этого следует, что организацию в составе Вооруженных

¹ См.: Першин А. Где точка отсчета? // Вестник границы России. 2003. № 1/2. С. 106–107.

² См.: Комментарий к Федеральному закону «Об обороне». М., 2012. С. 48.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23, ст. 98.

⁴ См.: Цыганок А. Д. Отдать трубопроводы под охрану частных военных организаций // Независимое военное обозрение. 2006. 20 янв. С. 4.

Сил РФ, штат которой состоит только лишь из гражданских лиц (к таковым относятся подразделения ведомственной охраны, бригада строителей, школа, унитарное предприятие и т. д.) вряд ли можно считать военной организацией.

Деятельность по обеспечению обороны страны и безопасности государства обуславливает особый характер военной службы, особенности правового статуса военнослужащих, а также специфический характер воинской дисциплины.

Вышеизложенное дает основание для определения ключевых квалифицирующих признаков военной организации: 1) непосредственным предназначением является военная безопасность, ее поддержание и совершенствование; 2) вхождение в штат Вооруженных Сил; 3) полное (или частичное) укомплектование штата военнослужащими.

Таким образом, *военная организация* — это выполняющая задачи военной безопасности, комплектуемая военнослужащими полностью или частично штатная организация ведомства, в котором предусмотрена военная служба.

На данный момент достаточно сложно квалифицировать войска Национальной гвардии по признакам, относящимся к военным организациям, т. к. правовая база пока полностью не сформирована. Так, в настоящее время ведется работа по подготовке проекта Устава войск Национальной гвардии Российской Федерации. Не сформирована окончательно и структура Национальной гвардии.

Тем не менее анализ нормативных актов, регулирующих статус Национальной гвардии, позволяет выявить ее признаки как военной организации, которые проявляются в следующем:

1. В выполнении задач, связанных с обеспечением военной безопасности государства. Согласно п. 1 ст. 2 Закона о нацгвардии войска Национальной гвардии принимают участие в территориальной обороне Российской Федерации.

2. В порядке формирования и в составе войск Национальной гвардии. Согласно ст. 5 Закона о нацгвардии в состав войск Национальной гвардии Российской Федерации входят органы управления, объединения, соединения и воинские части, подразделения, в том числе те, в которых проходят службу сотрудники, имеющие специальные звания.

3. В полном или частичном комплектовании военнослужащими. Например, в войсках Национальной гвардии предусматривается военная служба.

4. В особенностях руководства и управления войсками Национальной гвардии. Согласно ст. 6 Закона о нацгвардии руководство и управление войсками Национальной гвардии осуществляет Президент РФ.

Таким образом, войска Национальной гвардии обладают всеми признаками военной организации. Однако следует иметь в виду, что с 2018 г. сотрудники, имеющие специальные звания и не проходящие службу в спецподразделениях Национальной гвардии, будут являться сотрудниками полиции. Поэтому вряд ли правомерным будет рассматривать Национальную гвардию исключительно как военную организацию. Сказанное позволяет выделить и признаки органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, что проявляется в осуществлении общих и специальных полномочий нацгвардии.

Пристатейный библиографический список

1. Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации : Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2016. — № 15, ст. 2072.

2. О войсках национальной гвардии Российской Федерации : Федеральный закон РФ от 03.07.2016 № 226-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 27, ч. 1, ст. 4159.

3. Степанов, М. М. К вопросу об использовании исторического опыта при создании национальной гвардии в России // Ленинградский юридический журнал. – 2016. – № 2. – С. 36–45.

4. Терешкович, С. В. О правовом понятии «военная организация» // Право в Вооруженных Силах. – 2005. – № 10. – С. 75–76.

5. Цыганок, А. Д. Отдать трубопроводы под охрану частных военных организаций // Независимое военное обозрение. – 2006. – 20 янв.

References

1. Cyganok, A. D. Otdat' truboprovody pod ohranu chastnyh voennyh organizacij [To give conduits under the guard of private military organizations] // Nezavisimoe voennoe obozrenie. – 2006. – 20 yanv.

2. O vojskakh nacional'noj gvardii Rossijskoj Federacii : Federal'nyj zakon RF ot 03.07.2016 № 226-FZ [Concerning Army National Guard of the Russian Federation : Federal law of RF No 226-FZ dated 03.07.2016] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. – 2016. – № 27, ch. 1, st. 4159.

3. Stepanov, M. M. K voprosu ob ispol'zovanii istoricheskogo opyta pri sozdanii nacional'noj gvardii v Rossii [Concerning issue of using historical experience in formation of Army National Guard in Russia] // Leningradskij yuridicheskij zhurnal. – 2016. – № 2. – P. 36–45.

4. Tereshkovich, S. V. O pravovom ponyatii «voennaya organizaciya» [Concerning legal term “military institution”] // Pravo v Vooruzhennyh Silah. – 2005. – № 10. – P. 75–76.

5. Voprosy Federal'noj sluzhby vojsk nacional'noj gvardii Rossijskoj Federacii : Ukaz Prezidenta RF ot 05.04.2016 № 157 [Issues of Federal service of Army National Guard of the Russian Federation : RF Presidential Edict No № 157 dated 05.04.2016] // Collection of Legislative Acts of the Russian Federation. – 2016. – № 15, st. 2072.