



К. п. н.
С.Б. Беликова
(ГГАУ, г. Владикавказ)

Правовое обеспечение организации военной службы

С.Б. Беликова

В настоящее время в России в ходе реформирования экономической, политической и социально-культурной сфер общественной жизни осуществляется комплекс мероприятий, направленных на совершенствование государственного механизма, в том числе той его части, в которой российскими гражданами исполняется военная служба.

Военнослужащим принадлежит важнейшая роль в решении задач обороны и безопасности государства и тем самым в обеспечении возможности реформирования российского общества на основах демократии и права. На повестке дня стоит первоочередная задача по реформированию Вооруженных сил и других военных организаций, чтобы они отвечали современным потребностям страны и были способны решать задачи по локализации и нейтрализации как внешних, так и внутренних военных угроз.

Становление оптимальной системы государственных военных организаций, обеспечивающей учет сбалансированности интересов государства и его граждан, оказалось одной из самых сложных задач в процессе формирования в России правового государства и гражданского общества.

Процесс военного реформирования, одним из направлений которого является значительное сокращение Вооруженных сил Российской Федерации и других государственных военных организаций, обусловил необходимость дальнейшей теоретико-правовой разработки определения понятия «военная служба», которое бы отражало ее особенности по сравнению с другими видами государственной службы. В правовое сознание российских граждан глубоко проникло мнение о том, что любые государственные проблемы, не только военного характера, могут и должны решаться военнослужащими, что девальвирует статус военной службы. Из понятия военной службы выпало ее основное свойство — военная безопасность государства.

Как справедливо отмечает Г. В. Атаманчук: «Государство вынуждено реагировать на чрезвычайные, экстремальные, кризисные, экстремистские, военные ситуации и управлять ими в интересах страны» [1.С.200].

Но последствиями такого концептуально необоснованного «реагирования» является структура военной организации государства, которая не отвечает ни целям государства, ни его функциям, закрепленным в Конституции Российской Федерации. Таким образом, отсутствие адекватной современным условиям развития России научно обоснованной концепции единой государственной службы, с одной стороны, привело к сужению сферы государственной службы, а с другой — к чрезмерному расширению сферы применения военной службы.

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

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

Под государственной службой понимается деятельность лиц, находящихся на государственных должностях, по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, а также деятельность в целях решения государственно-значимых задач специфическими методами.

Военная служба как специфический вид деятельности граждан является государственной службой, поскольку она осуществляется только в соответствии с законом, которым является Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» [2], предусматривается в специально учреждаемых государством орга-

низациях и органах, решающих государственные-значимые задачи в сфере обороны и безопасности (сохранение территориальной целостности, неприкосновенности и государственного суверенитета); граждане, исполняющие военную службу, находятся на полном государственном обеспечении (военнослужащие, проходящие военную службу по призыву) или получают от государства материальное обеспечение, которое является их основным и, как правило, единственным источником средств существования; порядок исполнения военной службы, в том числе ее прохождения, определяется федеральными законами, а в пределах предоставленных полномочий — федеральными органами государственной власти. Поскольку только военная служба предназначена для решения стоящих перед государственными военными организациями задач средствами вооруженной борьбы, она является особым видом государственной службы. Решение указанных задач требует высокой степени организованности и формализации управляющих звеньев и необходимых задач беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни.

С учетом изложенного предлагается понятие военной службы определить следующим образом: «Военная служба — особый вид федеральной государственной службы, представляющий собой деятельность граждан, которым присваиваются воинские звания, на воинских должностях в Вооруженных силах Российской Федерации, а также других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и военной безопасности государства, в которых она учреждается в соответствии с законом» [3].

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

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

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

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

Военная служба — это особый вид установленной государством на основании федерального закона деятельности человека в специально создаваемых им государственных организациях (вооруженных силах, войсках, воинских формированиях) и государственных органах, решающих задачи в сфере военной безопасности и обороны государства специфическими (военными) методами и средствами вооруженной борьбы, предполагающими использование оружия и вооружения индивидуального и коллективного применения, в целях защиты Отечества, т.е. практического осуществления закрепленных в Конституции Российской Федерации функций государства по обеспечению его независимости, суверенитета и целостности, удовлетворение публичного интереса в сфере военной безопасности на основе принципов и положений, установленных в Конституции Российской Федерации, федеральных законах [4].

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

Решение указанной проблемы создает предпосылки реформирования военной организации государства и формирования федеральными органами государственной власти сбалансированного законодательства о военной службе в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, прежде всего в области военной безопасности страны.

Концептуальный подход к определению военной службы заключается в том, что Вооруженные силы, другие войска, воинские формирования и органы предназначены для выпол-

нения задач военной безопасности военными методами.

Таким образом, налицо проблема соответствия современного сущностного предназначения военной службы решаемым государственными организациями и органами, в которых она предусмотрена законом, задачам и исполняемым функциям.

Организационно-правовые проблемы позволяют определить три группы проблем правового обеспечения организации военной службы в Российской Федерации.

Первая группа проблем, обуславливающая необходимость совершенствования правового обеспечения организации военной службы:

- недостаточная разработанность правового обеспечения военной реформы;
- несоответствие сущностного предназначения военной службы решаемым задачам; исполняемым функциям, применяемым в области общественных отношений;
- снижение престижа военной службы;
- резкое снижение воинской дисциплины в государственных военных организациях;
- недостаточность, несистемность и пробельность регулирования организационно-правовых вопросов исполнения военной службы;
- отсутствие системы гражданского контроля за деятельностью органов государственной власти и федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в военной сфере, и органов военного управления, воинских должностных лиц всех уровней, за соблюдением прав и свобод военнослужащих.

Вторая группа проблем связана с совершенствованием правового института военной службы, ими являются:

- сущность и причины противоречий законодательства о государственной службе и военной службе;
- научное определение понятий «военная служба» и «военнослужащий»;
- определение системы и классификация принципов организации военной службы;
- определение системы нормативных правовых актов для регулирования вопросов военной службы и ее совершенствования.

Третья группа правовых проблем касается организации прохождения военной службы:

- правовое значение и классификация оснований возникновения, изменения и прекращения военно-служебных отношений;
- правовое значение и классификация прав, обязанностей и мер юридической ответственности военнослужащих;
- создание для военнослужащих системы продвижения по службе («карьерного роста»), правовое значение и классификация воинских должностей и составов военнослужащих;

— несовершенство системы правового регулирования материального обеспечения военнослужащих.

Проведенный сравнительно-правовой анализ институтов военной службы развитых зарубежных государств позволяет сделать вывод о том, что, во-первых, в их правовых системах сформировались правовые институты военной службы, представляющие собой совокупность правовых норм по вопросам исполнения военной службы как особого вида человеческой деятельности в целях решения задач военной безопасности государства, а с другой — комплексные юридические институты, представляющие собой систему правовых актов (источников права), регулирующих военную службу (возникновение, прохождение и прекращение военной службы, исполнение обязанностей военной службы и т. д.) [5].

Законодательное закрепление определения военной службы позволит концептуально определить круг государственных организаций, решающих задачи военной безопасности военными методами, и государственных органов, управляющих этими организациями, в которых может учреждаться военная служба и которые будут составлять ядро военной организации Российской Федерации как части ее государственного механизма.

Сравнительно-правовой анализ регулирования в России и развитых зарубежных государствах позволяет определить следующие направления развития правовых основ и регулирования военной службы:

- последовательное решение в законодательстве проблем правового обеспечения организации военной службы в Российской Федерации;
- создание системы гражданского контроля за деятельностью организаций и органов, в которых предусмотрена военная служба, включающая правовой механизм и процедуры реализации полномочий в отношении всех ветвей государственной власти, контрольной деятельности общественных институтов — как в отношении государственных военных организаций и органов в целом, так и отдельных аспектов военной деятельности в государстве;
- совершенствование организационно-правовых основ военной службы путем возрождения кадровой военной службы, не ограниченной сроками военной службы, которую распространить на офицеров, прапорщиков и мичманов, а также предусмотреть возможность перехода в кадровый состав сержантов и старшин;
- создание системы продвижения по военной службе в виде юридически оформленных процедур продвижения военнослужащих, предусматривающих возможности перехода военнослужащих из низшего состава в высший;

объективные процедуры аттестации военнослужащих, вызывающие карьерные последствия, в том числе создание резервов на выдвижение; периодические стажировки военнослужащих в других видах Вооруженных сил и военных учреждениях и др.;

— совершенствование правоохранительной деятельности в Вооруженных силах, других войсках, воинских формированиях и органах по следующим направлениям: во-первых, совершенствование правового обеспечения деятельности правоохранительных органов, в том числе законодательное урегулирование их независимости от военного командования по любым вопросам материально-технического обеспечения; и, во-вторых, совершенствование системы правоохранительных органов в войсках — введение института военной полиции, как имевшего место в дореволюционной России, так и существующего сегодня в развитых зарубежных государствах;

— дальнейшее совершенствование отдельных видов юридических санкций, применяемых к военнослужащим за совершение правонарушения, а также теоретико-правовое обоснование и внедрение в практику новых;

— систематизации военного законодательства в целях устранения существующих противоречий и несоответствий, многочисленных пробелов в правовом регулировании.

Развитие законодательного обеспечения военной службы должно осуществляться по следующим основным направлениям:

— определить в Конституции Российской Федерации и Федеральном конституционном законе «О Вооруженных силах Российской Федерации» место Вооруженных сил РФ в государственном механизме России, их предназначение и решаемые задачи в целях обеспечения национальной безопасности в условиях глобализации как военных угроз (международный терроризм), так и военной деятельности иностранных государств (миротворческая деятельность, осуществление функций «мирового жандарма» и др.), а также особый порядок внутриорганизационной деятельности Вооруженных сил и других составных

частей военной организации Российской Федерации посредством исполнения военной службы;

— закрепление позитивным правом понятия военной службы, отражающим ее суть и содержание, особенности, а также место в системе государственной службы Российской Федерации;

— последовательное (поэтапное) решение действующим законодательством правовых проблем организации военной службы в целях устранения его противоречивости, фрагментарности и правовых пробелов путем систематизации законодательства на начальном этапе в форме инкорпорации и с последующей кодификацией законодательства о военной службе;

— разработка и законодательное закрепление институтов гражданского контроля над военной организацией государства в интересах безопасности общества и государства.

Д.М. Овсянко определил три группы проблем: проблемы, обусловившие необходимость реформы государственной службы; проблемы, связанные с введением нового правового института государственной службы; проблемы, касающиеся военной службы как особого вида государственной службы [6]. К последней группе проблем он относит следующие проблемы:

— особенности военной службы и правовые средства ее укрепления;

— научное определение понятия «военная служба» и вытекающие отсюда проблемы при проведении военной реформы и сокращении численности Вооруженных сил;

— снижение штатных категорий по воинским должностям;

— установление новых предельных возрастов состояния на действительной военной службе для лиц, проходящих службу по контракту;

— сохранение в Вооруженных силах молодых офицеров;

— повышение материального благополучия и морального духа военнослужащих;

— внесение изменений в законодательство об ответственности за уклонение от военной службы лиц, проходящих службу по призыву.

Литература

1. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. — М., 2001. С. 200.

2. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» с изм. от 06.07.06, 04.12.2007// СЗ РФ. 1998. Ст. 723.

3. Кудашкин А.В. Военная служба в Российской Федерации. — СПб., 2003.

4. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. — М., 2006. С. 26.

5. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. — М., 2006. С. 34.

6. Овсянко Д.М. Административно-правовые проблемы государственной службы в Российской Федерации: Дис. д-ра юр. наук. — М. 1998.