

Приложение к военно-публицистическому
и литературно-художественному журналу
"На боевом посту" войск национальной
гвардии Российской Федерации

Издается с сентября 2008 года.

Учредитель: Российская
Федерация. Полномочия
учредителя от имени Российской
Федерации осуществляет
МВД России

Издатель: Главное
командование внутренних войск
МВД России

**Главный редактор журнала
"На боевом посту"**
Колесников С.С.

**Редактор журнала
"Академический вестник
войск национальной гвардии
Российской Федерации"**
Греков В.И.

Заместитель редактора
Сидоров М.М.

Редакционная коллегия:
Греков В.И. (начальник отдела),
Михалёв А.Н. (зам. главного
редактора), Софронов И.Е. (зам.
главного редактора),

Сорокин А.К., Чепяшев С.К.

Научно-редакционный совет:
Марценюк Ю.А. (председатель),
Гнездилов О.В. (секретарь),
Климов А.А., Лебедев А.В.,
Мельник А.В., Работинский В.О.

Художественное оформление
Кузнецов А.И.

Корректор
Лайпанова Е.П.

Редакция вправе сокращать и обрабатывать принятые к публикации тексты. Рукописи не рецензируются и не возвращаются. За достоверность фактов, имен собственных, неразглашение тайны отвечают авторы публикаций, за качество печати – типография. Переписка с авторами ведется только на страницах журнала. Для опубликования в издании материал необходимо направлять в ЦОТИ ВНГ РФ.

Телефон для справок: (495) 361-85-90

При перепечатке материалов ссылка на «Академический вестник войск национальной гвардии Российской Федерации» обязательна.

НА ЭТАПЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Ю. Ивашкевич

Формирование системы материально-технического обеспечения войск национальной гвардии

3

А. Беззубиков

Нормативно-правовая база технического обеспечения войск национальной гвардии Российской Федерации

6

И. Гладинец

Итоги первого этапа формирования медицинской службы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

8

А. Мальченко, С. Грибков

Формирование нормативной правовой базы морально-психологического обеспечения деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации

11

И. Кардаш

Основы научно-методологического подхода к формированию нормативной базы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации

14

В. Чернышенко, К. Бралиев

Некоторые вопросы разработки государственной программы Российской Федерации и ее реализации Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации

19

И. Соломин

Правовые основы деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации

27

А. Аванесов

О роли Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в сфере деятельности негосударственных структур безопасности

31

А. Линев, С. Ракитина

Особенности выполнения задач Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации федерального государственного контроля в сфере деятельности подразделений охраны, а также обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса

34

ГЕОПОЛИТИКА И БЕЗОПАСНОСТЬ

Е. Русанов

Экстремизм как угроза военной безопасности Российской Федерации

38

С. Чекинов, А. Долгополов

Состав и тактика незаконных вооруженных формирований, действующих против правительственных войск в Сирийской Арабской Республике

41

СОДЕРЖАНИЕ

Адрес редакции:

111250, Москва,
ул. Красноказарменная, 9а.

Телефоны:

редакции – (495) 361-81-71,
отдела по изданию журнала –
(495) 361-87-15

Email: vvpstotg@yandex.ru

Сдано в набор 01.12.2016.

Подписано к печати 08.12.2016.

Формат бумаги 60х90 1/8.

Тираж журнала 510 экз.

Объем 8 усл. печ. л.

Отпечатано на 64 с.

Заказ № 456

Отпечатано в типографии

редакции журнала

“На боевом посту”

войск национальной гвардии

Российской Федерации

Тел.(495) 361-88-54

АКТУАЛЬНО

А. Климов

Особенности проведения военно-исторической
работы в войсках национальной гвардии
Российской Федерации

48

Т. Халитов, Р. Дзбоев

Проблемные вопросы формирования системы
уставных документов Федеральной службы
войск национальной гвардии Российской Федерации

51

В. Работинский

Методологические аспекты разработки
Концепции научного обеспечения деятельности
войск национальной гвардии Российской Федерации

55

Р. Чернуха, А. Свеженцев

Геральдическое обеспечение Федеральной службы
войск национальной гвардии Российской Федерации:
преемственность и перспективы

61

Д. Сидоров

Права Российской Федерации
на результаты интеллектуальной деятельности
в Федеральной службе войск национальной гвардии
Российской Федерации

63

Генерал-майор Юрий ИВАШКЕВИЧ

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ

В ходе первого этапа формирования Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации основным направлением деятельности всех заинтересованных структурных подразделений центрального аппарата вновь сформированного органа исполнительной власти стала работа по созданию собственной системы органов материально-технического обеспечения.

В системе МВД России материально-техническое обеспечение было организовано через территориальные ФКУ «Окружное управление материально-технического снабжения МВД России»¹ и подчиненные им ФКУ «База хранения ресурсов МВД России»². С учетом того, что все органы управления и подразделения вновь созданной Федеральной службы войск национальной гвардии ранее входили в систему МВД России, принято решение систему снабжения наших хозяйствующих субъектов выстраивать по аналогии с системой снабжения МВД России. Она структурно понятна в войсках. Должностные лица владеют методикой работы с довольствующими органами, это позволит минимизировать организационно-технические проблемы при формировании собственной системы снабжения.

В результате совместной с МВД России и округами войск национальной гвардии работы выработан замысел формирования системы материально-технического обеспечения войск национальной гвардии.

При выработке замысла изучены различные аспекты. В том числе исследованы функционал и документооборот ОУМТС МВД России, порядок взаимодействия между воинскими частями (подразделениями), довольствующим органом и Департаментом тыла МВД России.

В частности, проанализирована деятельность отделов продовольственного и вещевого обеспечения довольствующего органа МВД России. Так, на сегодняшний день только в ФКУ «Центральное окружное управление материально-технического снабжения МВД России» эти отделы ведут 155 контрактов по продовольствию и 63 контракта по вещевому имуществу. До конца года спланировано проведение еще 98 контрактов по продовольствию и 8 контрактов по вещевому имуществу. На скоропортящиеся продукты (хлеб, молочные продукты, овощи) документы оформляются ежедневно на каждую воинскую часть и учреждение, приписанные на снабжение. Ежедневный оборот документов на оплату (счета-фактуры, товарно-транспортные накладные) составляет до 70 пакетов.

¹ Далее – ОУМТС МВД России.

² Далее – БХР МВД России.

Генерал-майор
Ю.Г. ИВАШКЕВИЧ –
заместитель руководителя
Департамента тылового
обеспечения
Федеральной службы
войск национальной гвардии
Российской Федерации

Кроме того, на сотрудников возложены обязанности по ведению учета и проверке отчетности каждой воинской части по всем наименованиям продукции в виде планов снабжения за каждую воинскую часть и общего плана снабжения за воинские части, проведению сверок, ведению переписки с поставщиками, базами снабжения, воинскими частями. Аналогичные задачи выполняют отделы и по другим видам обеспечения, но только с меньшим объемом документооборота.

Именно детальное изучение всех вопросов функционирования системы материально-технического снабжения МВД России позволило выработать оптимальный замысел формирования системы органов материально-технического обеспечения. Заслушивание и утверждение документа руководством Федеральной службы войск национальной гвардии РФ состоялось 23 сентября 2016 года.

Несомненно, в ходе выработки замысла изучались системы материально-технического снабжения других силовых федеральных органов исполнительной власти, однако в силу специфики структуры и задач, возложенных на Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации, предпочтение было отдано системе, аналогичной МВД России.

Формирование предполагается провести в три этапа.

В ходе первого этапа (с 1 октября 2016 года до 1 февраля 2017 года) необходимо провести первоочередные мероприятия, не требующие согласования с другими Федеральными органами исполнительной власти.

Основной задачей на первом этапе является введение в штат управлений округов войск национальной гвардии подразделений снабжения:

- отдела снабжения тыла с функционалом по продовольственной, вещевой, квартирно-эксплуатационной и медицинской службам;
- отдела снабжения техники и вооружения с функционалом по службам артиллерийского вооружения, автомобильной, бронетанковой, горючего и смазочных материалов, инженерной, РХБЗ, связи и разведывательной.

Основными функциями данных отделов предполагается определить:

- прием материально-технических средств¹, хранящихся на БХР МВД России в интересах войск, и операции с ним за округ войск национальной гвардии в целом;
- участие в работе комиссий по приему (передаче) в войска национальной гвардии МТС, передаваемых от территориальных органов МВД России. Организация и контроль их документального оформления;
- сбор, анализ и обобщение отчетно-заявочных

документов и представление их по соответствующим направлениям, внесение на их основе исходных данных в регистры учета и организация его ведения, а также проведение сверок с воинскими частями (подразделениями);

- уточнение совместно со службами округа планов снабжения, согласование их с ОУМТС МВД России и совместная с довольствующими органами МВД России организация бесперебойного снабжения войск национальной гвардии МТС;

- сбор, анализ, обобщение учетных данных по МТС за округ войск национальной гвардии (в том числе МТС НЗ) и представление достоверной статистической отчетности в отдел учета МТС Главного штаба войск национальной гвардии.

Аналогичные отделам снабжения округов, но меньшие по численности и объемам выполняемых задач структуры предполагается ввести в иркутское и владикавказское соединения.

Кроме того, для выполнения функций по приему МТС, хранящихся на БХР МВД России, постановке их на баланс войск национальной гвардии, заключению договоров с БХР МВД России на ответственное хранение МТС, а также проведению складских операций по выдаче МТС необходимо ввести в штаты ряда воинских частей войск национальной гвардии (в основном в воинские части охраны и обеспечения деятельности округов) девятнадцать объединенных складов хранения МТС на БХР МВД России численностью от 5 до 8 ед.

Мероприятия первого этапа продолжатся комплектованием личным составом отделов снабжения и объединенных складов хранения. Вновь набранные специалисты будут выполнять изложенные выше задачи, что позволит выполнить требования законодательства по бюджетному учету. Кроме того, они будут задействованы в составе комиссий по приему движимого имущества подразделений, передаваемых в состав войск национальной гвардии от МВД России. Силами вновь сформированных подразделений снабжения будет заведен учет полученных и израсходованных МТС в каждой воинской части и подразделении, который будет вестись в управлении округа войск национальной гвардии.

Необходимо отметить, что укомплектованные соответствующими специалистами отделы снабжения и объединенные склады хранения в дальнейшем будут организационным ядром для формирования будущих центров материально-технического обеспечения округов войск национальной гвардии, то есть, по сути, станут основой создаваемой собственной системы материально-технического снабжения Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

После издания распоряжения Правительства

¹ Далее – МТС.

Российской Федерации о создании ФКУ «Центр материально-технического обеспечения округа войск национальной гвардии Российской Федерации»¹ начнется работа по комплектованию личным составом вновь созданных структур, организации его обучения (в том числе требованиям 44-ФЗ) и стажировки в ОУМТС МВД России, с тем чтобы со второго полугодия 2017 года осуществлять планированное снабжение войск.

Началом реализации второго этапа (с 1 февраля до 1 июля 2017 года) станет прохождение ФКУ «ЦМТО округа ВНГ России» всех процедур оформления юридического лица. Необходимо будет выполнить ряд мероприятий, в том числе:

- издать приказы об утверждении штатов и Устава ФКУ «ЦМТО округа ВНГ России»;
- назначить руководителя и главного бухгалтера ФКУ «ЦМТО округа ВНГ России»;
- зарегистрировать ФКУ «ЦМТО округа ВНГ России» в налоговом органе и открыть его лицевые счета в органах Федерального казначейства.

В дальнейшем потребуются:

- полностью укомплектовать центры личным составом, расформировав при этом отделы снабжения в округах и переведя их личный состав в центры;
- организовать поэтапное изучение вновь набранным личным составом законодательства в сфере организации закупок для государственных нужд;
- провести стажировку личного состава центров в ФКУ «ОУМТС МВД России»;
- начать нарабатывать собственную базу по техническим заданиям (в том числе ГОСТ, техническим условиям, регламентам и др.), государственным контрактам и в целом аукционной документации;
- уточнить «дорожные карты» по организации снабжения, учета и отчетности.

Кроме того, в этот период необходимо проработать вопросы поэтапного создания собственного складского комплекса за счет имеющейся складской базы и другой инфраструктуры соединений и воинских частей войск национальной гвардии, а также, при необходимости, планирования строительства современных складских комплексов.

Стоит отметить, что в течение двух этапов формирования ФКУ «ЦМТО округа ВНГ России» закупки и поставки МТС в интересах войск национальной гвардии будут осуществляться силами ФКУ «ОУМТС МВД России» по согласованию с Департаментом реализации государственных программ и организации закупок Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, а их хранение будет осуществляться на ФКУ «БХР МВД России» по договорам ответственного хранения.

С началом третьего этапа (с 1 июля 2017 года) созданными ФКУ «ЦМТО округа ВНГ России» будет

осуществляться планирование снабжения войск национальной гвардии на 2018 год, с тем чтобы с 1 января 2018 года данные подразделения приступили к самостоятельному выполнению задач по снабжению хозяйствующих субъектов войск. При этом хранение запасов материальных средств в интересах войск до создания собственной складской базы будет осуществляться по согласованию с МВД России на БХР МВД России. Основным же направлением деятельности в части развития своей системы снабжения на данном этапе станет работа по формированию и в дальнейшем по наращиванию собственной складской базы окружного звена, что, несомненно, является долгим и сложным процессом, зависящим напрямую от объемов бюджетных средств, выделяемых на эти цели.

Немаловажное значение для создания собственной системы материально-технического обеспечения имеет вопрос формирования и развития нормативной правовой базы в части, касающейся материального обеспечения войск национальной гвардии Российской Федерации. Работа эта сложная и кропотливая. Неоценимую помощь в данной работе нам оказывают структурные подразделения Департамента по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России, округа войск национальной гвардии. Ряд основополагающих документов уже направлены для подписания (утверждения) в Аппарат Президента и Правительство Российской Федерации, готовятся к подписанию приказы директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации – главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации.

В заключение следует отметить, что создаваемая по аналогии с МВД России собственная система обеспечения войск национальной гвардии позволит осуществлять своевременное, всестороннее и полное обеспечение всех воинских частей и подразделений системы Росгвардии.

Жизнеспособность модели системы обеспечения МВД России, соединившей в себе техническое, тыловое и другие виды обеспечения, подтверждена многолетним опытом ее эффективного функционирования в различных условиях обстановки, в ходе которой осуществлялось обеспечение хозяйствующих субъектов.

Формирование собственной системы материально-технического обеспечения позволит войскам национальной гвардии Российской Федерации повысить эффективность выполнения возложенных на них задач как в повседневной деятельности, так и при выполнении служебно-боевых задач в различных условиях обстановки.

¹ Далее – ЦМТО округа ВНГ России.

Генерал-майор Алексей БЕЗЗУБИКОВ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ТЕХНИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 226 «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», Указом Президента РФ от 30 сентября 2016 года № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» и решением директора Федеральной службы войск национальной гвардии РФ Департаментом техники и вооружения проводится работа по разработке нормативно-правовой базы организации технического обеспечения Росгвардии.

Указом Президента РФ от 7 сентября 2016 года № 462 внесены изменения в Указ Президента РФ от 19 мая 2012 года № 635 «Об упорядочении использования устройств для подачи специальных световых и звуковых сигналов, устанавливаемых на транспортные средства». Определен порядок использования устройств для подачи специальных световых и звуковых сигналов на транспортных средствах Росгвардии как при наличии, так и при отсутствии специальных цветографических схем на наружной поверхности этих автомобилей.

Изданы постановления Правительства РФ:

- от 10 сентября 2016 года № 904 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ», от 26 июня 2008 года № 475 «Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения», в котором полномочия должностных лиц ВАИ распространяются на водителей войск национальной гвардии;

- от 15 октября 1999 года № 1165 «О реализации высвобождаемого движимого военного имущества», в котором уточняется порядок реализации движимого имущества в войсках национальной гвардии.

Находятся на утверждении в Правительстве РФ нормативные правовые акты:

- проект постановления Правительства РФ «О порядке обеспечения войск национальной гвардии Российской Федерации вооружением, боеприпасами, боевой и специальной техникой, специальными средствами»;

- проект распоряжения Правительства РФ «Об утверждении перечня вооружения, боеприпасов, боевой и специальной техники, специальных средств, состоящих на вооружении войск национальной гвардии Российской Федерации».

Разработаны и внесены в Правительство РФ изменения в нормативные правовые акты Правительства РФ:

- в постановление Правительства РФ от 17 января 2007 года № 20 «Об утверждении Положения о сопровождении транспортных средств автомобилями Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ и военной автомобильной инспекции», разрешающее участвовать Росгвардии в регламентации вопросов сопровождения транспортных средств автомобилями ВАИ;

- в постановление Правительства РФ от 30 августа 2007 года № 548 «Об утверждении требований к транспортным средствам

*Генерал-майор
А.С. БЕЗЗУБИКОВ –
руководитель Департамента
техники и вооружения
Федеральной службы
войск национальной гвардии
Российской Федерации*

оперативных служб, используемым для осуществления неотложных действий по защите жизни и здоровья граждан», определяющее порядок нанесения на транспортные средства ВНГ РФ специальных цветографических схем, а также оборудование автомобилей устройствами для подачи специальных световых и звуковых сигналов;

- в постановление Правительства РФ от 30 декабря 2012 года № 1496 «Об утверждении Правил перемещения транспортного средства Вооруженных сил РФ, внутренних войск МВД РФ, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, на специализированную стоянку, а также его хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортного средства и обеспечения запрещения его эксплуатации», разрешающее Росгвардии участвовать в регламентации вопросов перемещения транспортных средств на специализированные стоянки;

- в постановление Правительства РФ от 15 декабря 2007 года № 876 «О подготовке и допуске водителей к управлению транспортными средствами, оборудованными устройствами для подачи специальных световых и звуковых сигналов», позволяющее включить владельцев транспортных средств войск национальной гвардии в перечень органов, обеспечивающих профессиональный отбор и подготовку водителей к управлению транспортными средствами, оборудованными устройствами для подачи специальных световых и звуковых сигналов.

Кроме того, разрабатываются приказы директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации:

- «О порядке и нормах обеспечения автомобильной техникой и бронетанковым вооружением» и «Об утверждении отдельных нормативов численности личного состава подразделений (органов) технического обеспечения», позволяющие установить штатную численность автобронетанковой техники и специалистов технического обеспечения Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации;

- «О высвобождении и реализации движимого военного имущества, закрепленного в оперативном управлении Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации», определяющий особенности подготовки и принятия решения о высвобождении и реализации движимого имущества, закрепленного за оперативным управлением Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, а также за оперативным управлением соединений, воинских частей, подразделениями (органами), образовательными организациями высшего образования и иными организациями Росгвардии;

- «О применении сроков полезного использования (сроков службы) до списания автомобильной техники

и автомобильного имущества в войсках национальной гвардии Российской Федерации», устанавливающий сроки полезного использования (сроки службы) до списания автомобильной техники и автомобильного имущества в ВНГ РФ.

В приказе директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации «Об утверждении Инструкции по организации использования автомобильной техники войсковой части 5380 и утверждении годовых норм расхода моторесурсов автомобильной техники для обеспечения служебной деятельности центрального аппарата Росгвардии» определено, что в исключительных случаях, вызванных служебной необходимостью, допускается дополнительное закрепление за легковыми оперативно-служебными автомобилями нештатных водителей из числа сотрудников структурных подразделений центрального аппарата Росгвардии, в которых проходят службу должностные лица, имеющие специальные звания полиции.

Указанные сотрудники должны иметь водительское удостоверение на право управления транспортными средствами соответствующей категории с водительским стажем более двух лет и действующую медицинскую справку. После получения разрешения они обязаны пройти проверку навыков вождения автомобиля, знаний требований руководящих документов по организации эксплуатации автомобильной техники и сдать зачет по знанию Правил дорожного движения.

Также нештатным водителям из числа сотрудников структурных подразделений центрального аппарата Росгвардии, в которых проходят службу должностные лица, имеющие специальные звания полиции, в исключительных случаях предоставляется право временного хранения закрепленных легковых оперативно-служебных автомобилей вне территории воинской части на охраняемых территориях подразделений территориальных органов Росгвардии.

Разрабатываются руководящие документы по организации видов технического обеспечения, хранения автобронетанковой техники:

- Наставление по техническому обеспечению ВНГ РФ;
- руководства по автотехническому, танкотехническому, артиллерийско-техническому обеспечению и по обеспечению горючим и смазочными материалами ВНГ РФ;

- Руководство по единым типовым требованиям к паркам;

- Руководство по хранению бронетанкового вооружения и автомобильной техники;

- Руководство по оборудованию складов автобронетанкового (автомобильного) имущества воинских частей ВНГ РФ;

- Курс вождения автомобильной техники ВНГ РФ.

Издаваемые нормативно-правовые документы будут регулировать порядок организации технического обеспечения в Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации.

Генерал-майор Иван ГЛАДИНЕЦ

ИТОГИ ПЕРВОГО ЭТАПА ФОРМИРОВАНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ СЛУЖБЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 года № 157 образована Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – Росгвардия, ФСВНГ РФ), а внутренние войска Министерства внутренних дел РФ преобразованы в войска национальной гвардии Российской Федерации (далее – войска, войска национальной гвардии). Этим же Указом определен перечень подразделений МВД РФ, передаваемых в ФСВНГ РФ для ее формирования.

В документ были включены положения о порядке медицинского обеспечения военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии и членов их семей:

п. 18. Осуществлять медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение лиц, проходящих военную службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и службу в Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, а также членов их семей в медицинских организациях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации (в случае отсутствия по месту прохождения военной службы (службы) медицинских организаций войск национальной гвардии Российской Федерации) за счет бюджетных ассигнований, предусматриваемых в федеральном бюджете Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации на эти цели.

п. 22 «е». Сохранить за лицами, проходящими военную службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и службу в Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, а также за членами их семей медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение в медицинских организациях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, в которых такое обеспечение и лечение осуществлялось ранее.

После вступления в законную силу данного Указа Департаментом медицинского обеспечения ФСВНГ РФ (далее – ДМО) проведена большая работа по формированию и развитию медицинской службы Росгвардии в соответствии с задачами, определенными Президентом Российской Федерации. С участием ДМО было разработано и принято к руководству совместное распоряжение МВД России и ФСВНГ РФ от 21 апреля 2016 года № 1/3626/ № 1/34 «О вопросах организации взаимодействия Министерства внутренних дел РФ и Федеральной службы войск национальной гвардии РФ».

Нормативная правовая база медицинского обеспечения войск национальной гвардии

В ДМО был разработан план мероприятий медицинской службы по реализации указов Президента Российской Федерации, который предусматривал разработку либо внесение изменений в нормативную правовую базу, регламентирующую деятельность медицинской службы войск национальной гвардии.

Генерал-майор
И.В. ГЛАДИНЕЦ –
руководитель Департамента
медицинского обеспечения
Федеральной службы войск
национальной гвардии
Российской Федерации,
заслуженный врач
Российской Федерации

На федеральном уровне организована подготовка предложений в указы Президента РФ, касающиеся организации деятельности медицинской службы войск национальной гвардии, а также вырабатываются изменения в постановления Правительства РФ, затрагивающие вопросы медицинского обеспечения и порядка оказания медицинской помощи военнослужащим (сотрудникам) войск национальной гвардии).

В ФСВНГ РФ разрабатываются проекты приказов директора ФСВНГ РФ – главнокомандующего войсками национальной гвардии, регламентирующих медицинское обеспечение военнослужащих (сотрудников) оперативно-территориальных объединений, соединений, воинских частей, подразделений войск национальной гвардии, других категорий граждан, имеющих право на оказание медицинской помощи в медицинских организациях войск национальной гвардии в соответствии с действующим законодательством, а также деятельность медицинских организаций войск национальной гвардии.

Предложения ДМО нашли свое отражение в ст. 28 «Медицинское обеспечение военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии, граждан, уволенных с военной службы (службы), и членов их семей» Федерального закона от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». В частности, пункт 6 предусматривает осуществление деятельности медицинских подразделений соединений, воинских частей и организаций войск национальной гвардии без лицензирования.

Необходимо отметить, что в течение первого этапа формирования Росгвардии ДМО принял активное участие в подготовке предложений по разработке и внесению изменений во все нормативные правовые акты федерального уровня (указы Президента РФ и постановления Правительства РФ), касающиеся медицинского обеспечения войск национальной гвардии.

Основной упор на качество медицинского обеспечения войск и порядок оказания медицинской помощи военнослужащим (сотрудникам) войск национальной гвардии делался при разработке проектов приказов Федеральной службы войск национальной гвардии РФ:

- «Об утверждении Руководства по медицинскому обеспечению войск национальной гвардии Российской Федерации в мирное время»;
- «Об особенностях медицинского обеспечения и санаторно-курортного лечения в ФСВНГ РФ»;
- «О медико-психологической реабилитации военнослужащих и сотрудников ФСВНГ РФ»;
- «Об утверждении уставов военных госпиталей, Главного центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора, Центра военно-врачебной экспертизы и санаториев войск национальной гвардии»;
- «О порядке осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Федеральной службе войск национальной гвардии»;
- «Перечень обязательных мероприятий по созда-

нию и обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия по острым болезням органов дыхания в войсках национальной гвардии»;

– «Вопросы использования наркотических средств подразделениями территориальных органов, воинскими частями и подразделениями войск национальной гвардии Российской Федерации при участии в вооруженных конфликтах, оперативно-боевых мероприятиях, выполнении боевых и учебно-боевых задач»;

– «Об утверждении порядка обращения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в медицинских целях и ветеринарии в ФСВНГ РФ».

В настоящее время указанные проекты приказов главнокомандующего Росгвардии проходят согласования со структурными подразделениями ФСВНГ и правовую экспертизу.

Организационно-штатная структура медицинской службы войск национальной гвардии

Необходимость разработки организационно-штатной структуры медицинской службы войск национальной гвардии обусловлена, во-первых, увеличением численности личного состава войск за счет включения в ее состав подразделений МВД России и, во-вторых, значительными особенностями медицинского обеспечения этих подразделений, которое ранее было возложено на медицинскую службу МВД России.

Следствием этого явился пересмотр в сторону увеличения штатной численности нового органа управления медицинской службы войск национальной гвардии – ДМедО ФСВНГ РФ, а также медицинских отделов (служб) объединений. Разработан проект Положения о Департаменте медицинского обеспечения.

Утверждена организационно-штатная структура медицинских подразделений территориальных органов в субъектах РФ, определены их основные задачи по организации медицинского обеспечения сотрудников подразделений Росгвардии по субъектам РФ, разработаны должностные обязанности и перечень организационных документов.

В настоящее время рассматриваются кандидатуры медицинских работников для укомплектования вакантных должностей медицинских подразделений территориальных органов Росгвардии по субъектам РФ. Необходимо отметить, что медицинские подразделения территориальных органов будут укомплектовываться как медицинскими работниками войскового звена, так и сотрудниками подразделений МВД, имеющими практический опыт и изъявившими желание перейти в войска национальной гвардии.

Кроме того, ДМО совместно с управлением по охране важных государственных объектов и организационно-мобилизационным управлением ФСВНГ РФ были разработаны нормы состава и численности военнослужащих медицинской службы, которые также нашли свое отражение в проекте приказа директора ФСВНГ

РФ «О нормах содержания личного состава в воинских частях по охране ВГО ФСВНГ РФ».

Развитие медицинской службы и совершенствование медицинского обеспечения войск национальной гвардии

Медицинская служба войск из года в год показывает высокие результаты организации медицинского обеспечения и качества оказания медицинской помощи военнослужащим, которые подтверждены стабилизацией уровня заболеваемости, уменьшением тяжелых случаев заболеваний, количества дней стационарного лечения и трудопотерь, улучшением других показателей.

Основными направлениями развития и совершенствования медицинского обеспечения Росгвардии в условиях увеличения штатной численности, объема поставленных и выполняемых задач являются:

- внедрение современных, высокотехнологичных и инновационных методов диагностики и лечения;
- развитие телекоммуникационных технологий, использующих возможности программно-аппаратных методов обработки информации, для оказания консультативной и лечебно-диагностической помощи, организации процесса обучения специалистов;
- укомплектование медицинской службы Росгвардии современными образцами медицинской техники и оборудования;
- обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия войск национальной гвардии, внедрение в практику современных методов индикации этиологических агентов и профилактики заболеваний;
- совершенствование системы медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения.

В целях дальнейшего развития медицинской службы войск, а также совершенствования медицинского обеспечения военнослужащих (сотрудников) и прикрепленных на медицинское обеспечение контингентов ДМО подготовлены проекты Концепции развития медицинской службы Федеральной службы войск национальной гвардии РФ и Перспективного плана развития медицинской службы войск национальной гвардии РФ.

Разработанная Концепция определяет основные цели и задачи медицинской службы войск национальной гвардии и подразделений Росгвардии по субъектам РФ с учетом социально-экономического развития, прогнозируемого бюджетного финансирования, имеющихся ресурсов и возможностей. Цель Концепции – сохранение и укрепление здоровья военнослужащих (сотрудников) войск, повышение профессиональной работоспособности и боеготовности личного состава войск, обеспечение государственных гарантий оказания военнослужащим (сотрудникам) медицинской помощи и медицинской реабилитации при сохранении сложившихся объемов медицинского обеспечения других прикрепленных контингентов.

Концепцией предусматривается развитие медицинской службы в три основных этапа: с 2017 по 2021 год, с 2022 по 2026 год, с 2027 по 2030 год.

Ожидаемыми результатами реализации Концепции можно считать:

- сохранение и укрепление здоровья, улучшение показателей здоровья военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии;
- сокращение сроков восстановления утраченного здоровья лицам, прикрепленным на медицинское обеспечение к медицинским организациям войск национальной гвардии, путем внедрения в практику современных методов диагностики, лечения и профилактики;
- увеличение объема мероприятий по профилактике острых и хронических заболеваний, проводимых в войсках национальной гвардии;
- усиление социальной защищенности военнослужащих (сотрудников) войск, особенно командированных в Северо-Кавказский регион;
- повышение эффективности использования ресурсов медицинской службы Росгвардии;
- создание надежной системы обеспечения медицинских организаций (подразделений) войск национальной гвардии путем формирования центрального и окружных органов медицинского снабжения, ведомственной системы медицинских складов с современной системой логистики;
- организация учета и осуществление текущего контроля за рациональным и экономным использованием финансовых и материально-технических ресурсов в медицинских организациях (подразделениях) войск национальной гвардии;
- совершенствование процедуры проведения конкурсов на поставку продукции, выполнение работ (услуг) по заказам с целью защиты имущественных интересов Росгвардии, предотвращения коррупции, эффективного использования бюджетных средств, с привлечением при проведении конкурсов представителей медицинских организаций войск национальной гвардии, в интересах которых поведутся закупки материально-технических средств либо выполняются работы (услуги).

Перспективный план развития медицинской службы войск разработан со сроками реализации его положений с 2017 по 2025 год.

Реализация мероприятий плана будет осуществляться через ежегодные решения директора Росгвардии на строительство и развитие войск. Запланированные мероприятия могут ежегодно корректироваться в зависимости от объемов бюджетных ассигнований и реализуемых войсками задач.

Подводя итоги первого этапа формирования Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, можно сказать, что в целом медицинская служба войск успешно справилась с задачами, поставленными перед ней директором Росгвардии.

Генерал-майор Андрей МАЛЬЧЕНКО,
полковник Сергей ГРИБКОВ

ФОРМИРОВАНИЕ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ МОРАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На этапе создания нового органа исполнительной власти государства и формирования Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации возникла объективная необходимость проведения мероприятий по разработке структурными подразделениями центрального аппарата нормативной правовой базы и системы работы по своему направлению деятельности.

При этом на этапе формирования войск национальной гвардии Российской Федерации особенностью будет необходимость учета в процессе нормотворческой деятельности требований и законодательства, регулирующих порядок прохождения воинской службы и службы сотрудников.

Структурным подразделением центрального аппарата Росгвардии, обеспечивающим реализацию государственной политики в сфере морально-психологического обеспечения, является Главное управление по работе с личным составом¹ Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации. В проекте Положения о Главном управлении предполагается, что в его состав войдут: управление воспитательной работы; управление организации работы по поддержанию воинской и служебной дисциплины, психологической работы; отдел планирования и организации морально-психологического обеспечения служебно-боевого (оперативно-служебного) применения войск.

Основные задачи Главного управления:

- участие в разработке предложений, планировании и обеспечении реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной обороны, государственной и общественной безопасности (в части, касающейся МПО деятельности войск);
- работа по поддержанию воинской (служебной) дисциплины и правопорядка, профилактика правонарушений в войсках;
- организация информационно-воспитательной работы с личным составом войск;
- организация и проведение психологической работы по формированию психологической готовности, поддержанию психологической устойчивости личного состава и коллективов, профессионального психологического отбора, в том числе путем психологических и психофизиологических исследований

Генерал-майор
А.И. МАЛЬЧЕНКО –
начальник управления
воспитательной работы –
заместитель начальника
Главного управления
по работе с личным составом
Федеральной службы
войск национальной гвардии
Российской Федерации

Полковник
С.А. ГРИБКОВ –
старший офицер отдела
информационно-воспитательной
работы управления
воспитательной работы
Главного управления по работе с
личным составом
Федеральной службы
войск национальной гвардии
Российской Федерации

¹ Далее – Главное управление.

(обследований) с применением специализированных технических устройств;

- участие в медико-психологической реабилитации;

- организация военно-социальной (социальной) работы по обеспечению социальной защиты военнослужащих, сотрудников, лиц гражданского персонала и членов их семей, оказанию им помощи в реализации предоставляемых социальных гарантий и компенсаций;

- организация культурно-досуговой работы;

- организация редакционно-издательской деятельности;

- снабжение войск техническими средствами МПО и организация их эксплуатации;

- организация подбора кандидатов на замещение вакантных воинских должностей (должностей сотрудников) органов по работе с личным составом войск национальной гвардии Российской Федерации;

- контроль за деятельностью общеобразовательных и дошкольных учреждений войск национальной гвардии Российской Федерации.

Следует отметить, что в настоящее время предстоит творческая работа по формированию и развитию нормативной правовой базы в части, касающейся морально-психологического обеспечения деятельности войск национальной гвардии.

Так, в рамках разработки системы уставных документов войск национальной гвардии Российской Федерации, взамен существующего Наставления по МПО СБД внутренних войск МВД России, утвержденного приказом главнокомандующего внутренними войсками МВД России от 22 марта 2007 года № 106, предполагается издание Наставления по морально-психологическому обеспечению деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации.

Также в связи с приемом в состав войск подразделений (органов) МВД России предполагается переработка руководств по уточненным видам МПО деятельности войск национальной гвардии:

- по поддержанию воинской (служебной) дисциплины и правопорядка предстоит разработать Руководство по организации работы по поддержанию воинской (служебной) дисциплины и правопорядка в войсках национальной гвардии Российской Федерации;

- по информационно-воспитательной работе – Руководство по организации информационно-воспитательной работы в войсках национальной гвардии Российской Федерации;

- по психологической работе – Руководство по организации психологической работы в войсках национальной гвардии Российской Федерации;

- по военно-социальной (социальной) работе – Руководство по организации военно-социальной

(социальной) работы в войсках национальной гвардии Российской Федерации и по культурно-досуговой работе;

- по редакционно-издательской деятельности и снабжению техническими средствами МПО и организации их эксплуатации – Руководство по организации культурно-досуговой работы, деятельности войсковых средств массовой информации, снабжению техническими средствами морально-психологического обеспечения, организации их эксплуатации и списания в войсках национальной гвардии Российской Федерации.

При этом необходимо подчеркнуть, что при разработке указанных документов предстоит провести сравнительный анализ требований, предъявляемых к организации МПО во внутренних войсках и в подразделениях (органах) МВД России.

В качестве примера можно выделить проблему организации общественно-государственной подготовки. Так, если во внутренних войсках в соответствии с приказом ГКВВ МВД России от 27 декабря 2013 года № 585 «Об утверждении Руководства по организации информационно-воспитательной работы во внутренних войсках МВД России» общественно-государственная подготовка является основной формой информационно-воспитательной работы и основным предметом обучения, то в органах внутренних дел в соответствии с приказом МВД России от 11 февраля 2010 года № 80 «О морально-психологическом обеспечении оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» аналог ОГП – морально-психологическая подготовка, представляющая собой самостоятельный вид обучения сотрудников, не входящий в систему профессионально-служебной подготовки.

Аналогичная ситуация складывается и с вопросами социальной защиты, социальной поддержки военнослужащих и сотрудников, получивших увечья (ранения, травмы, контузии) при исполнении обязанностей военной службы (выполнении служебных обязанностей), а также членов семей погибших (умерших) при исполнении обязанностей военной службы (выполнении служебных обязанностей) военнослужащих и сотрудников.

Совершенно новой задачей психологической работы предполагается проведение опросов с использованием полиграфа при поступлении кандидатов на военную службу (службу) по контракту в войска национальной гвардии, учебу в образовательные организации высшего образования войск национальной гвардии, при перемещении по службе с изменением группы предназначения, а также при проведении служебных проверок.

Следует отметить, что Главному управлению по работе с личным составом, как структурному подразделению центрального аппарата федерального

органа исполнительной власти, предстоит подготовить предложения по выработке и реализации государственной политики в сфере государственно-патриотического воспитания граждан, в сфере обеспечения социальной и правовой защиты военнослужащих, сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников войск национальной гвардии, граждан, уволенных с военной службы из войск национальной гвардии, и членов их семей.

Необходимо также отметить, что в настоящее время идет активная работа по разработке норм положенности технических средств морально-психологического обеспечения и утверждению их приказом директора Федеральной службы войск национальной гвардии, которые ранее регламентировались постановлением Правительства РФ от 29 марта 2007 года № 190 «О нормах обеспечения техническими средствами, необходимыми для проведения воспитательной работы, культурно-досуговым имуществом, музыкальными инструментами, аппаратурой, полиграфическим оборудованием и специальной одеждой внутренних войск Министер-

ства внутренних дел Российской Федерации».

В проекте приказа «Об утверждении норм положенности технических средств морально-психологического обеспечения» упорядочены и значительно расширены нормы технических средств для центрального аппарата, управлений, соединений, воинских частей, военных образовательных организаций высшего образования, учреждений и организаций ФСВНГ РФ, а также подразделений вневедомственной охраны, лицензионно-разрешительной системы, ансамблей песни и пляски, редакций, типографий, киностудии, Центрального музея, образований музейного типа и комнат боевой славы (истории) соединений и воинских частей.

Таким образом, формирование нормативной правовой базы морально-психологического обеспечения деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации позволит эффективно поддерживать морально-психологическое состояние личного состава войск на уровне, обеспечивающем выполнение задач по обеспечению государственной и общественной безопасности, защите прав и свобод человека и гражданина.

Полковник Игорь КАРДАШ

ОСНОВЫ НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО ПОДХОДА К ФОРМИРОВАНИЮ НОРМАТИВНОЙ БАЗЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации определены основные направления обеспечения государственной и общественной безопасности, в соответствии с которыми:

– совершенствуются структура и деятельность федеральных органов исполнительной власти¹, развивается система выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деструктивной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, наносящей ущерб национальным интересам, актов терроризма, проявлений религиозного радикализма, национализма, сепаратизма, иных форм экстремизма, организованной преступности и других преступных посягательств на конституционный строй Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, государственную и частную собственность, общественный порядок и общественную безопасность;

– укрепляется режим безопасного функционирования, повышается уровень антитеррористической защищенности организаций оборонно-промышленного, ядерного, химического, топливно-энергетического комплексов страны, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, других критически важных и потенциально опасных объектов;

– осуществляется комплексное развитие правоохранительных органов и специальных служб²...

В связи с этим в целях обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина вполне логично создание нового федерального органа исполнительной власти – Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации³, одним из основных структурных элементов которой являются войска национальной гвардии Российской Федерации⁴.

В настоящее время Федеральная служба находится на первом этапе своего формирования, в результате которого в ее состав должны быть приняты в существующей структуре и состоянии органы и подразделения МВД России⁵, а также

Полковник
И.Л. КАРДАШ –
начальник Центра
оперативно-тактических
исследований
войск национальной гвардии
Российской Федерации,
доктор военных наук,
профессор

¹ Далее – ФОИВ.

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. (Утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 года № 683) // Гарант. Информационно-правовой портал.

³ Далее – ФСВНГ РФ, Федеральная служба.

⁴ Указ Президента РФ от 05.04.2016 года № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии» // Гарант. Информационно-правовой портал.

⁵ Далее – органы и подразделения.

определен порядок их деятельности, управления и обеспечения.

Сложность состоит в том, что органы и подразделения выполняют свои, специфические задачи, действуют в созданной структуре, обеспечены вооружением, военной и специальной техникой¹ и материально-техническими средствами², в соответствии с нормативными правовыми актами МВД России. Очевидно, что с вхождением их в состав Федеральной службы, данные акты утратят свое значение. Это же относится и к органам управления, объединениям, соединениям, воинским частям и организациям внутренних войск МВД России, которые были преобразованы в войска национальной гвардии Российской Федерации³. Данная ситуация также отражена в Указе Президента РФ от 5 апреля 2016 года № 157: «До вступления в силу нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих деятельность войск национальной гвардии Российской Федерации и Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, действуют нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных государственных органов, регулирующие деятельность внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации и полиции, а также определяющие порядок осуществления федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности и порядок осуществления вневедомственной охраны»⁴.

Таким образом, подготовка **нормативной базы**, регламентирующей применение войск национальной гвардии, является важнейшей актуальной задачей, которая должна решаться на первом этапе формирования Федеральной службы. Точнее, речь идет о выработке стратегии ее подготовки, поскольку эта задача является одной из ключевых для всего процесса формирования ФСВНГ РФ. И решаться она должна на научной основе, с определением методологии, которая позволит достичь поставленных целей с требуемой эффективностью.

Необходимо отметить, что процесс формирования нормативной базы уже стартовал.

Вступили в силу:

– **Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 года № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»**, определивший состав, структуру ФСВНГ РФ,

установивший порядок решения ряда вопросов в период создания Федеральной службы;

– **Федеральный закон Российской Федерации от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»**, определивший предназначение, задачи, состав, порядок руководства и управления войсками, полномочия войск и ряд других вопросов;

– **Указ Президента Российской Федерации от 20.09.2016 года № 482 «О штатной численности центрального аппарата Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»**.

Внесены изменения в ряд законодательных актов Российской Федерации, в числе которых Федеральные законы и Законы РФ «Об обороне», «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», «О Государственной границе Российской Федерации», «О федеральной службе безопасности», «Об оружии» и другие.

В рамках данной работы утверждены:

– перечень проектов актов Президента Российской Федерации и перечень проектов приказов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, подлежащих разработке и (или) сопровождению в 2016 году (в части, касающейся войск национальной гвардии Российской Федерации);

– план реализации мероприятий по формированию Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации на первом этапе (до 31 декабря 2016 года) (раздел II. Разработка нормативных правовых актов);

– график подготовки проектов актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации планов-графиков Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 года.

Кроме того, продолжается работа по формированию системы уставных документов Федеральной службы, а также уточнению документов оперативного (служебно-боевого) планирования применения войск национальной гвардии Российской Федерации.

Вместе с тем анализ влияния различных факторов на процесс создания ФСВНГ РФ в целом и формирования ее нормативной базы в частности показал, что большинство проблемных вопросов в этой сфере связаны прежде всего с низким уровнем **системности** в создании условий, обеспечивающих эффективное решение задач. Между тем именно

¹ Далее – ВВС.

² Далее – МТС.

³ Далее – войска национальной гвардии, войска, ВНГ РФ.

⁴ Указ Президента РФ от 05.04.2016 года № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии» // Гарант. Информационно-правовой портал.

системность является важнейшим качественным атрибутом функционирования систем (в том числе организационных, к которым относится нормативная база Федеральной службы).

В качестве основного методологического инструмента проводимой работы представляется целесообразным **системный подход**. В обобщенном виде системный подход – это общая методология исследования объектов и явлений как сложных систем (создания таких систем), сущность которого можно представить как процесс, где решаются такие задачи:

- выявление цели функционирования системы;
- определение границ между системой и внешней средой;
- изучение поведения системы во внешней среде;
- членение системы на элементы и подсистемы, выявление наличия иерархии и ее уровней;
- определение структуры системы;
- выявление интегральных свойств системы;
- определение свойств системы и ее элементов, взаимосвязей и отношений между ними в соответствии с иерархией;
- установление зависимости между интегральными свойствами системы и свойствами ее элементов;
- описание поведения системы (внутреннего и внешнего), прогнозирование ее развития.

Основные принципы системного подхода представлены на рис. 1.



Рис. 1. Основные принципы системного подхода

Ведущим среди них является принцип системности, который выступает широким обобщением принципа целостности с позиций диалектического материализма и отражает основные положения системного подхода. В этом принципе утверждается примат целого над частным, но при этом подчеркивается взаимозависимость целого и частей (элементов) системы. Источник развития трактуется как результат единства и борьбы противоположностей в системе, в качестве условия адекватного познания выдвигается требование единства анализа и синтеза.

С практической точки зрения системный под-

ход есть понятие, подчеркивающее значение комплексности, широты охвата и четкой организации в исследовании, проектировании и планировании. Применительно к исследованию, проектированию и планированию реальных систем (в том числе организационных) системный подход обращает внимание на недостаточность, а часто и вредность локальных решений, полученных на основе охвата небольшого числа существенных факторов. Он опирается на известный диалектический закон взаимосвязи и взаимообусловленности явлений в мире и обществе.

При этом требуется рассмотрение изучаемых явлений и объектов не только как самостоятельных систем, но и как подсистем некоторой большой надсистемы. Системный подход требует прослеживания как можно большего числа связей (не только внутренних, но и внешних), с тем чтобы не упустить действительно существенные связи и факторы и оценить их эффект.

Подобный подход в полной мере может быть применен и к созданию нормативной базы ФСВНГ РФ.

Практическая реализация системного подхода при формировании нормативной базы Федеральной службы может быть осуществлена в рамках одного из основных направлений – **системного анализа**, представляющего собой совокупность методологических средств, используемых для подготовки и обоснования решений по ее структуре и содержанию. Он опирается на системный подход, учитывает факторы неопределенности и опирается как на соответствующим образом развитый формально-математический аппарат, так и на неформальные методы эвристического характера. Именно глубокое сочетание формальных и неформальных методов, наряду с использованием целевой концепции, является главным признаком этого явления.

В общем виде структурные элементы (этапы) системного анализа представлены на рис. 2.

Системный анализ как обобщающая методология исследования любых объектов, явлений и процессов утверждает, что признаками системности считаются такие черты (стороны, компоненты) объекта исследования и его деятельности, как структурность и взаимосвязанность его составляющих, а также подчиненность их организации вполне определенной цели функционирования (деятельности).

Базовым понятием в системном анализе яв-



Рис. 2. Этапы системного анализа

ляется понятие системы (как правило, сложной и большой системы), а основным средством исследования – моделирование этих систем с привлечением моделей разнообразных типов. Построение обобщающей модели, отражающей многообразие взаимосвязей реальной ситуации, является основной процедурой системного анализа. Это, в свою очередь, требует привлечения конкретных методов решения прикладных задач.

В общем виде принципиальные структура и состав любой системы представлены на рис. 3.

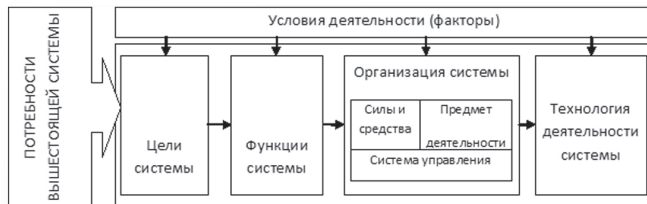


Рис. 3. Принципиальная структура и состав системы

Система, как известно, создается для достижения определенных целей. Цель – это субъективный образ несуществующего, но желаемого (необходимого) состояния среды, которое бы разрешило возникшую проблему. Понятие цели занимает центральное положение в системном анализе.

Цель функционирования системы и, как правило, задачи взаимодействия с внешней средой стоят на первом месте. На этой основе формулируются требования к объекту, обеспечивающие достижение цели. Затем определяют состав его компонентов и взаимосвязи между ними, частные требования к элементам объекта, которые обеспечивают ему заданные интегральные свойства. Только после этого разрабатываются отдельные элементы и объединяются в систему.

Всякая существующая или вновь создаваемая система имеет *структуру*, то есть необходимые и достаточные для достижения цели отношения между ее элементами. При этом сама система как бы обособлена от среды и взаимодействует с ней как единое целое. Ярким проявлением внутренней целостности системы является то, что свойства системы не являются только суммой свойств ее составных частей, структурных элементов. Система есть нечто большее, чем совокупность ее структурных элементов. Она обладает таким свойством, которого нет ни у одной из ее частей, взятой в отдельности. Показателем функционирования системы является такой параметр (свойство), как эмерджентность, характеризующая степень повышения эффективности процесса (действий) при создании системы, то есть при объединении составляющих ее элементов в целое во имя достижения поставленных целей. Таким образом, происходит качественный скачок, обусловленный количественными изменениями.

Отсюда и отрицание «элементаризма» – подхода, неверно ориентирующего на простой синтез системы из ее элементов, на простое объединение, «сосуществование» элементов. Хотя в некоторых случаях (при невозможности реализации иных подходов) применяются и «элементаристские» взгляды.

Характерным примером такого подхода является процесс формирования нормативной базы территориальной обороны государства в недавнем прошлом. Разработка документов, регламентирующих деятельность данной системы в целом и отдельных ее элементов, осуществлялась последовательно, по мере возникновения потребности в законодательном закреплении тех или иных норм, при отсутствии единой, основополагающей позиции, определяющей деятельность органов военного управления, войск, воинских формирований и органов при выполнении ими своих задач в различных условиях обстановки. Более того, положения ряда документов не стыковались между собой, а в ряде случаев противоречили друг другу. Тем более не стыковались нормативные правовые документы, регламентирующие деятельность органов военного управления и воинских формирований различной ведомственной принадлежности – Вооруженных сил РФ, внутренних войск МВД России, МЧС России.

Другими словами, при формировании нормативной базы любого процесса нужен комплексный, системный подход, учитывающий как внешние, так и внутренние факторы.

Проведенный анализ нормативной базы с точки зрения системного подхода позволил выделить структурные компоненты: целевой, организационный, функциональный.

Целевой компонент системы включает в себя такие элементы, как назначение, функции, принципы, цели, задачи.

Организационный – представляет собой совокупность таких элементов, как объект деятельности, силы и средства, а также система управления.

Функциональный – связан с принципиальным подходом к построению самой системы и реализации ее предназначения.

С учетом особенностей рассматриваемой системы в наибольшей степени результативность ее функционирования определяют целевой и функциональный компоненты.

Формируя методологические основы определения целей и задач, необходимо учесть важный момент. Исходной точкой для этого процесса являются потребности вышестоящей системы. Применительно к рассматриваемой системе (нормативной базе) такой вышестоящей системой является Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации как федеральный орган ис-

полнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации в сфере оборота оружия, частной охранной деятельности и вневедомственной охраны. А конкретизация предназначения, приближение его к практической деятельности, осуществляется через функции.

При этом в основе данной работы должно лежать соблюдение следующих **требований**:

- обеспечение преемственности в формировании нормативной правовой базы;

- недопущение срыва выполнения задач, которые законодательно возложены на войска национальной гвардии.

С учетом изложенного возможно построение системы нормативной базы в соответствии с уровнями и направлениями разработки документов (актов).

Уровни:

- федеральный – акты, регламентирующие концептуальные аспекты реализации полномочий Федеральной службы; акты, регламентирующие различные аспекты взаимоотношений Федеральной службы при реализации своих полномочий с другими ФОИВ, в том числе при выполнении совместных задач;

- ведомственный – акты, регламентирующие различные аспекты функционирования Федеральной службы и относящиеся к ее структурным подразделениям в равной степени.

Направления:

- виды деятельности – акты, регламентирующие аспекты и определяющие полномочия должностных лиц и структурных подразделений ФСВНГ РФ в области служебной, боевой, управленческой, научной и других видов деятельности;

- задачи – акты, регламентирующие аспекты применения сил и средств при выполнении задач, определенных законодательством;

- обеспечение деятельности – акты, регламентирующие аспекты осуществления всестороннего обеспечения деятельности Федеральной службы, а также применения сил и средств в интересах выполнения задач обеспечения.

В процессе формирования системы (нормативной базы) необходимо учитывать, что любая система имеет два типа динамики – функционирования и развития.

Под функционированием понимаются процессы, которые происходят в системе и окружающей ее среде при достижении поставленных целей.

Существенным является то, что в случае, когда система перестает обеспечивать достижение цели (или снижается эффективность в ее достижении), возникает необходимость изменений в составе и структуре системы, что и будет представлять собой сущность ее развития.

Другими словами, нормативная база – это незыблемая система. Она должна развиваться, изменяться в соответствии с условиями функционирования системы.

Таким образом, формирование нормативной базы является важнейшим элементом процесса формирования Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации. Образование и становление ФСВНГ РФ происходит не на пустом месте, а опирается на отечественный исторический опыт функционирования структур, выполнявших правоохранительные задачи, а также задачи в области обеспечения государственной безопасности и обороны страны. Нормативная база также должна строиться на фундаменте уже существующей системы, с учетом внешних и внутренних факторов, влияющих на реализацию полномочий Федеральной службы, и в соответствии с предназначением и направлениями деятельности структурных элементов, входящих в состав войск национальной гвардии Российской Федерации.

Полковник Виталий ЧЕРНЫШЕНКО,
полковник Кайрулла БРАЛИЕВ

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБОЙ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Стратегическое планирование является неотъемлемой частью государственного управления¹ и представляет собой деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития России, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности страны, направленную на решение задач устойчивого социально-экономического развития государства, его субъектов и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации².

Участниками стратегического планирования на федеральном уровне являются: Президент Российской Федерации; Федеральное собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная дума); Правительство Российской Федерации; Совет безопасности Российской Федерации; Счетная палата Российской Федерации; Центральный банк Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти.

Основным документом стратегического планирования, разрабатываемым федеральными органами исполнительной власти, является государственная программа Российской Федерации.

Основанием для разработки госпрограмм является Перечень государственных программ Российской Федерации³, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 года № 1950-р., а также распоряжение Правительства РФ о назначении ответственного исполнителя ГП РФ. Такой порядок называется *распорядительным*.

Вместе с тем существует и другой порядок, обусловленный тем, что существующий Перечень ГП РФ не является исчерпывающим, не охватывает все направления развития федеральных органов исполнительной власти⁴, субъектов РФ и муниципальных образований. Кроме того, система государственных органов исполнительной власти развивается, создаются новые ФОИВ (*Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации*),

Полковник
В.А. ЧЕРНЫШЕНКО –
заместитель начальника
оперативного отдела
управления планирования
применения войск (сил) Главного
оперативного управления
Федеральной службы
войск национальной гвардии
Российской Федерации

Полковник
К.К. БРАЛИЕВ –
старший офицер отделения
строительства и развития войск
(сил) оперативного отдела
управления планирования
применения войск (сил) Главного
оперативного управления
Федеральной службы
войск национальной гвардии
Российской Федерации

¹ Государственное управление – деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

² Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

³ Далее – ГП РФ.

⁴ Далее – ФОИВ.

упраздняются и переименовываются старые (*Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков*). Субъекты РФ объединяются (*Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ объединились в Пермский край*) либо присоединяются новые (*Республика Крым и г. Севастополь вошли в состав РФ*). В этом случае ФОИВ, субъекты РФ и муниципальные образования могут выступать с инициативой о разработке ГП РФ. Такой порядок называется *инициативным*. При этом ФОИВ, субъект РФ или муниципальное образование готовит решение Правительства РФ о внесении изменений Перечень ГП РФ, согласовывает его с Минэкономразвития России и представляет на утверждение в Правительство РФ. После внесения изменений в Перечень ГП РФ начинается разработка самой ГП РФ.

Разработка и реализация ГП РФ осуществляется на основе общих принципов, изложенных в руководящих документах (рис. 1).

Немаловажным моментом при формировании ГП РФ является выработка исходных данных, основными из которых являются:

- название ГП РФ (*в инициативном порядке*);
- приоритеты и цели ГП РФ;
- задачи ГП РФ.

Название ГП РФ должно отражать суть государственной программы либо основное предназначение или одно из направлений деятельности ФОИВ. При этом в Перечне ГП РФ, утверждаемым Правительством РФ, не могут дублироваться названия.

Цели ГП РФ должны соответствовать приоритетам и целям государственной политики в сфере реализации государственной программы и определять конечные результаты ее реализации.

Цель должна обладать следующими свойствами:

- специфичностью (цель должна соответствовать сфере реализации государственной программы);
- конкретностью (не допускаются размытые (нечеткие) формулировки, допускающие произвольное или неоднозначное толкование);
- измеримостью (достижение цели можно проверить);
- достижимостью (цель должна быть достижима за период реализации государственной программы);

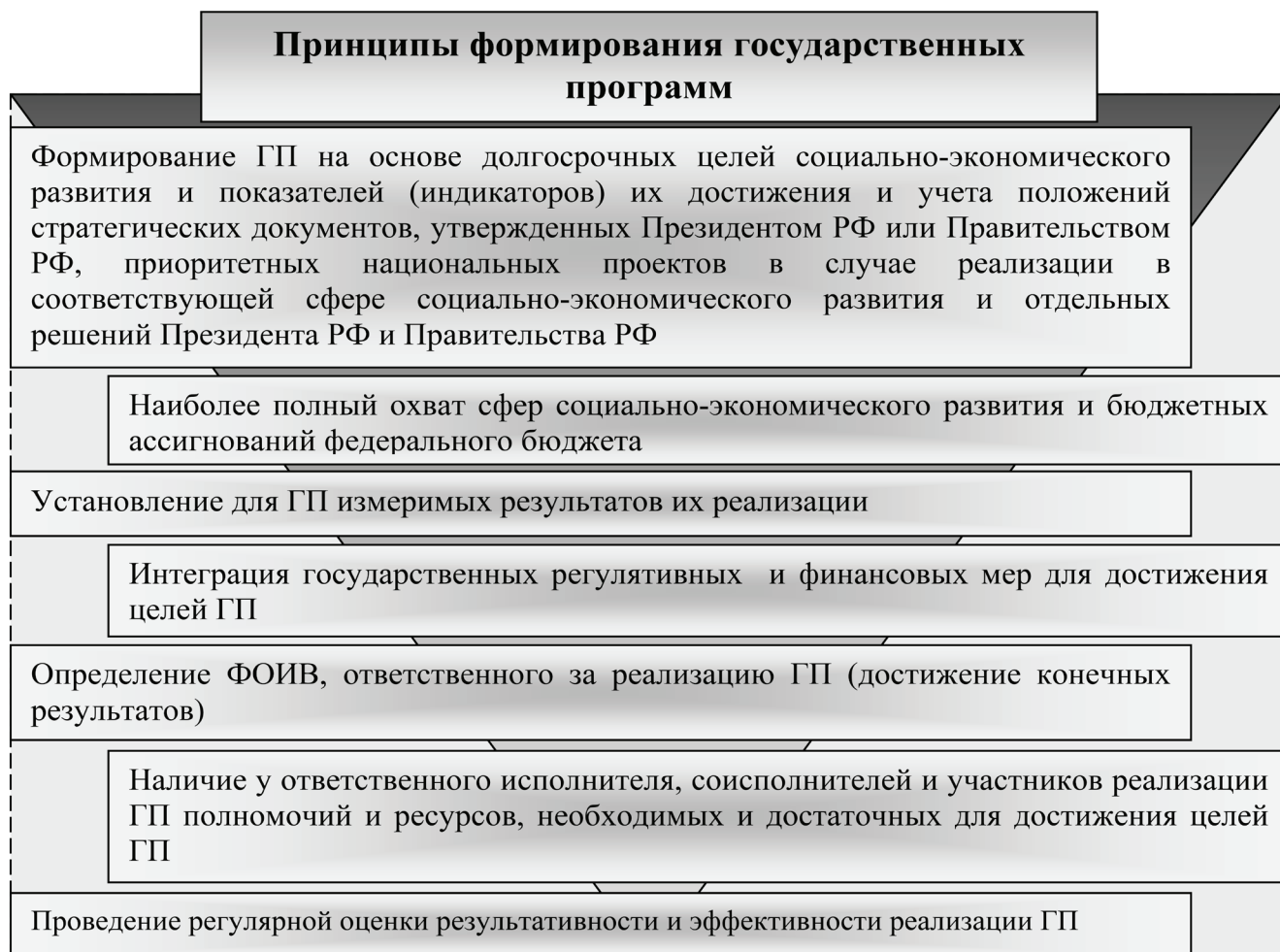


Рис. 1. Принципы формирования государственных программ Российской Федерации

– релевантностью (соответствие формулировки цели ожидаемым конечным результатам реализации программы).

Формулировка цели должна быть краткой и ясной и не содержать специальных терминов, указаний на иные цели, задачи или результаты, которые являются следствиями достижения самой идеи, а также описания путей, средств и методов ее достижения.

Достижение цели обеспечивается за счет решения задач государственной программы. Решение задач должно обеспечиваться результатами реализации совокупности взаимосвязанных мероприятий или осуществления государственных функций в рамках достижения цели (целей) реализации госпрограммы.

Задачи должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели.

Председатель Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голикова на совместном заседании Президиума и Совета при Счетной палате РФ на тему «Аудит государственных программ Российской Федерации в 2015 г.» отметила, что *в государственных программах отсутствует системность. Цели многих государственных программ абсолютно неконкретны, содержат нечеткие формулировки и недостаточно согласованы с задачами государственных программ. Типичны ситуации, когда достижение цели не обеспечивается ни одной из задач или задача не направлена на достижение хотябы одной цели.*

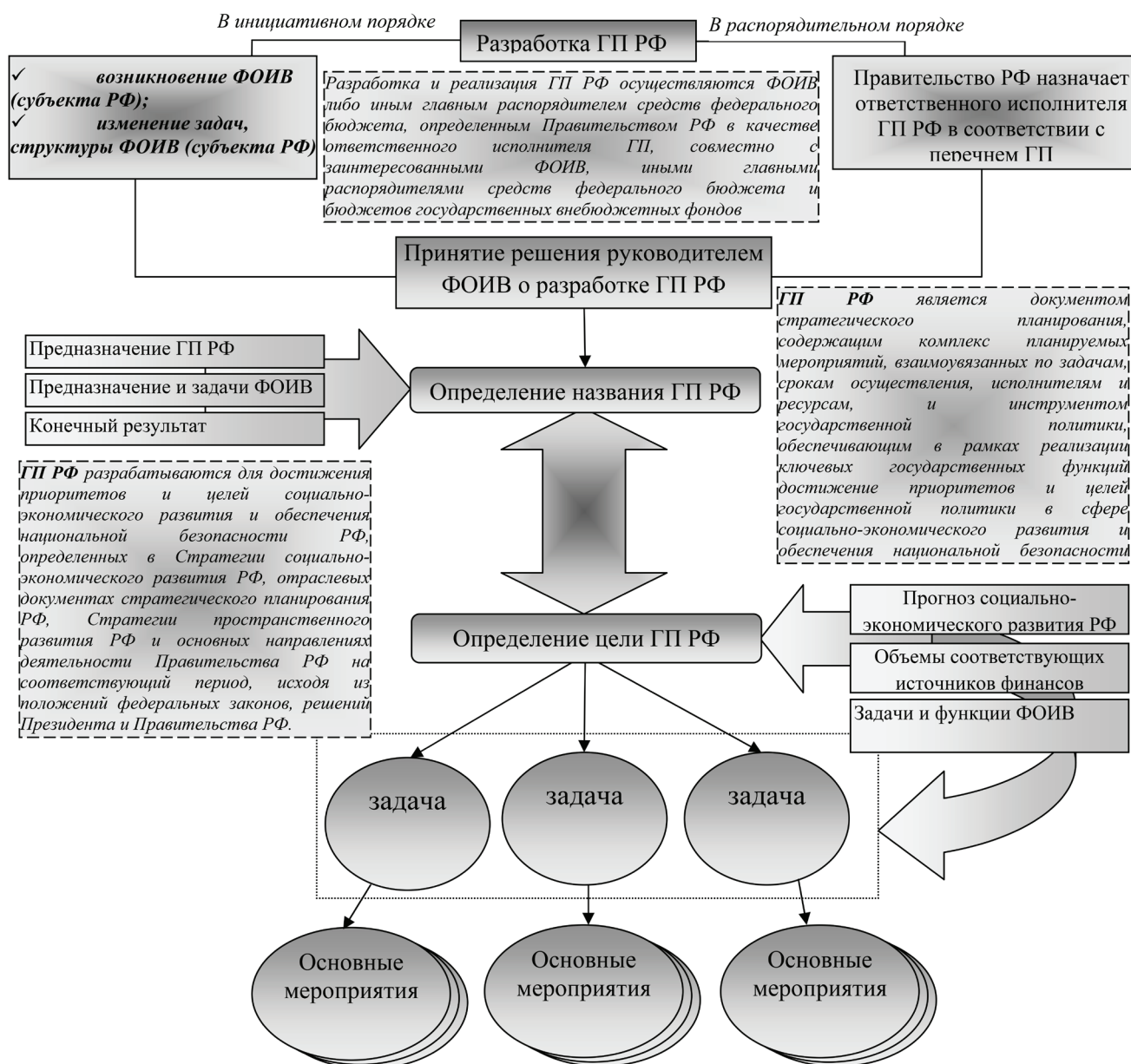


Рис. 2. Алгоритм подготовки исходных данных для разработки государственной программы Российской Федерации

Это лишний раз подтверждает важность работы по подготовке исходных данных ГП РФ, которые являются основой для разработки структуры и содержания ГП РФ (рис. 2).

Государственная программа может включать в себя федеральные целевые программы¹, реализуемые в соответствующей сфере социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, и подпрограммы, представляющие собой взаимоувязанные по целям, срокам и ресурсам мероприятия, выделенные исходя из масштаба и сложности задач, решаемых в рамках государственной программы, содержащие ведомственные целевые программы и основные мероприятия.

Одна ФЦП может быть включена в состав только одной ГП РФ. Допускаются случаи, когда ФЦП, входящая в состав ГП РФ, может обеспечивать реализацию одной или нескольких подпрограмм данной ГП, а также случаи, когда подпрограмма ГП обеспечивает реализацию ФЦП, входящих в состав государственной программы, и иных подпрограмм.

Если в сфере реализации государственной программы ФЦП не реализуются, то ГП РФ содержит только подпрограммы.

Государственная программа может включать подпрограмму, которая направлена на обеспечение реализации государственной программы. К подпрограмме, направленной на обеспечение реализации ГП, предъявляются такие же требования, что и к другим подпрограммам ГП, за исключением требований к основным мероприятиям.

Государственная программа включает:

- титульный лист;
- паспорт государственной программы;
- паспорта подпрограмм;
- паспорта федеральных целевых программ;
- текстовую часть государственной программы, в том числе описание приоритетов и целей государственной политики, а также общие требования к государственной политике субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере.

Приложения:

- перечень и сведения о целевых индикаторах и показателях государственной программы с расшифровкой плановых значений по годам ее реализации;
- перечень ведомственных целевых программ и основных мероприятий с указанием сроков их реализации и ожидаемых результатов, а также сведения о взаимосвязи мероприятий и результатов их выполнения с целевыми индикаторами и показателями государственной программы;
- сведения об основных мерах правового регулирования в соответствующей сфере, направленных на достижение цели и (или) ожидаемых результатов государственной программы, с указанием основных

положений и сроков принятия необходимых нормативных правовых актов;

- информация по финансовому обеспечению реализации государственной программы за счет средств федерального бюджета (с расшифровкой по главным распорядителям средств федерального бюджета, федеральным целевым программам, основным мероприятиям подпрограмм, а также по годам реализации государственной программы);

- в случае заключения долгосрочных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения федеральных нужд – предельные объемы средств федерального бюджета на исполнение долгосрочных государственных контрактов в целях реализации основных мероприятий государственной программы.

Кроме того, ответственным исполнителем с проектом ГП РФ представляются дополнительные и обосновывающие материалы, которые не подлежат утверждению актом Правительства РФ, а выносятся для рассмотрения на заседании Правительства РФ.

Титульный лист к ГП: наименование государственной программы; наименование ответственного исполнителя; дата составления проекта государственной программы; дата размещения в аналитической информационной системе; должность, фамилия, имя, отчество, номер телефона и электронный адрес исполнителя.

Титульный лист подписывается руководителем ФОИВ – ответственным исполнителем ГП или его заместителем.

Приоритеты и цели государственной политики в сфере реализации ГП определяются в указах Президента РФ, Концепции долгосрочного социального экономического развития РФ, основных направлениях деятельности Правительства РФ на среднесрочный период, посланиях Президента РФ Федеральному собранию РФ, отраслевых документах государственного стратегического планирования, стратегиях социально-экономического развития федеральных округов и отдельных территорий, иных стратегических документах, утвержденных Президентом или Правительством РФ.

Набор основных мероприятий и ведомственных целевых программ подпрограммы должен быть необходимым и достаточным для достижения целей и решения задач подпрограммы, с учетом реализации предусмотренных в рамках подпрограммы мер государственного и правового регулирования.

При формировании набора основных мероприятий и ведомственных целевых программ учитывается возможность выделения контрольных событий ГП в рамках их реализации, позволяющих оценить промежуточные или окончательные результаты выполнения основных мероприятий и ведомственных целевых программ в течение года.

¹ Далее – ФЦП.

Масштаб основного мероприятия должен обеспечивать возможность контроля за ходом выполнения ГП, но не усложнять систему контроля и отчетности. *Наименования основных мероприятий не могут дублировать наименования целей и задач подпрограммы.*

В рамках одного основного мероприятия могут объединяться различные по характеру мероприятия (в том числе по осуществлению инвестиций, закупке товаров, работ, оказанию государственных услуг (выполнению работ), разработке мер нормативно-правового регулирования, научному обеспечению задач, способствующих улучшению условий ведения бизне-

са в сфере реализации государственной программы), и другие.

Основные мероприятия необходимо формировать с учетом возможности отражения их наименований в целевых статьях расходов федерального бюджета.

Для обеспечения возможности использования структуры ГП при формировании расходов федерального бюджета в качестве отдельных основных задач выделяются мероприятия, предусматривающие:

– обеспечение выполнения функций государственными органами, государственными казенными учреждениями, подведомственными главным распорядителям средств федерального бюджета;

Таблица 1

Требования, предъявляемые к показателям (индикаторам)

Требование	Содержание
Адекватность	Показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи ГП (подпрограмм), при этом из формулировки показателя и обосновывающих материалов должна быть очевидна желаемая тенденция изменения значений показателя, отражающая достижение соответствующей цели (решение задачи)
Точность	Погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах реализации ГП (подпрограмм)
Объективность	Не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел; используемые показатели должны в наименьшей степени создавать стимулы для участников ГП к искажению результатов ее реализации
Достоверность	Способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки реализации ГП (подпрограммы)
Однозначность	Определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей и показателей, не имеющих четкого, общепринятого определения и единиц измерения
Экономичность	Получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации
Сопоставимость	Выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды с показателями, используемыми для оценки прогресса в реализации сходных (смежных) подпрограмм, а также с показателями, используемыми в международной практике
Своевременность и регулярность	Отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и незначительным временным шагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (для использования в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже 1 раза в год)

– предоставление субсидий юридическим лицам, за исключением государственных учреждений (по каждой субсидии или группе);

– исполнение публичных нормативных обязательств (или группе обязательств);

– предоставление межбюджетных трансфертов (по каждому межбюджетному трансферту);

– осуществление взносов в уставные капиталы открытых акционерных обществ (по каждому взносу или группе взносов).

Как правило, основное мероприятие должно быть направлено на решение конкретной задачи подпрограммы. Для решения одной задачи возможно несколько основных мероприятий. Не допускается формирование основных мероприятий, реализация которых направлена на достижение более чем одной цели подпрограммы ГП (за исключением основных мероприятий, направленных на нормативно-правовое и научно-методическое (аналитическое) обеспечение реализации подпрограммы).

Количество показателей формируется исходя из принципов необходимости и достаточности для достижения целей и решения задач ГП.

Используемые показатели (индикаторы) должны соответствовать установленным требованиям (табл. 1).

В число используемых показателей (индикаторов) ГП (подпрограмм) должны включаться показатели, количественно характеризующие ход ее реализации, решение основных задач и достижение целей ГП, а также отражающие основные параметры государственного задания в части качества и объема предоставляемых государственных услуг.

Показатели ГП должны быть сформированы с учетом данных, характеризующих достижение целей и решение задач, утвержденных Президентом и Правительством РФ в рамках стратегических и программных документов. При необходимости следует включать в состав показателей ГП значения, зафиксированные в ведомственных планах деятельности до 2018 года соответствующих ФОИВ, а также планах мероприятий («дорожных картах») и иных планах мероприятий, стратегиях, концепциях и иных программных документах и комплексах мер по развитию отдельных сфер и территорий и решению социально-экономических задач.

Следует привести обоснование состава и значений показателей (индикаторов) и оценку влияния внешних факторов и условий на их достижение. В случае несоответствия целевых значений показателей (индикаторов) ГП целевым значениям показателей (индикаторов), установленным в указанных документах, а также при планировании сохранения текущих значений показателей (индикаторов) либо ухудшения значений показателей (индикаторов) в течение реализации ГП в составе дополнительных и обосновывающих материалов представляются отдельные обоснование пред-

лагаемых значений показателей (индикаторов) ГП и необходимые расчеты к нему.

Показатели (индикаторы) должны иметь запланированные по годам количественные значения, рассчитываемые:

– по методикам, утвержденным ФОИВ и приведенным в дополнительных и обосновывающих материалах к ГП;

– по методикам, принятым международными организациями;

– на основе данных государственного (федерального) статистического наблюдения, в том числе в разрезе субъектов РФ (групп субъектов РФ).

Если показатель (индикатор) рассчитывается по методикам, принятым международными организациями, в составе дополнительных и обосновывающих материалов к проекту ГП представляются методика расчета данного показателя (в случае ее наличия в открытом доступе) и ссылка на открытый источник публикации показателя.

Если показатель (индикатор) не входит в состав данных официальной статистики или рассчитывается на основе данных государственного (федерального) статистического наблюдения, в том числе в разрезе субъектов РФ (групп субъектов РФ) по определенной методике (формуле), в составе дополнительных и обосновывающих материалов к проекту ГП, приводятся сведения, содержащие наименование, единицу измерения и определение показателя, временные характеристики, алгоритм формирования и методические пояснения к показателю, а также указание ответственного за сбор и представление информации ФОИВ.

Указанные сведения представляются в дополнительных материалах к ГП.

Предлагаемый показатель (индикатор) должен являться количественной характеристикой результата достижения цели (решения задачи) ГП. В качестве наименования показателя используется лаконичное и понятное наименование, отражающее основную суть наблюдаемого явления.

Единица измерения показателя выбирается из общероссийского классификатора единиц измерения.

Для показателя указываются периодичность (годовая, квартальная, месячная и т.д.) и вид временной характеристики (за отчетный период, на начало отчетного периода, на конец периода, на конкретную дату и т.д.).

Система показателей (индикаторов) должна обеспечивать возможность проверки и подтверждения достижения целей и решения задач, поставленных в ГП. Для мер правового регулирования в сфере реализации ГП приводятся обоснование изменений правового регулирования (если таковые планируются), их основные положения и ожидаемые сроки принятия необходимых нормативных правовых актов с оценкой их регулирующего воздействия (если такая оценка предусмотрена законодательством РФ).

Разработка и согласование проекта ГП (за исключением государственных программ, сведения о которых отнесены к государственной тайне и сведениям конфиденциального характера) осуществляются в электронном виде с использованием аналитической информационной системы обеспечения открытости деятельности ФОИВ, размещенной в сети Интернет, и на бумажном носителе.

При разработке и реализации ГП формирование документов и обмен документами (за исключением документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, и сведения конфиденциального характера) между Правительством РФ, Минэкономразвития, Минфином РФ, ответственными исполнителями, соисполнителями и участниками ГП, а также с заинтересованными ФОИВ и организациями осуществляется с использованием портала ГП в форме электронных документов с удо-

стоверением усиленной квалифицированной электронной подписью руководителя (уполномоченного лица) и на бумажном носителе.

На портале ГП ответственным исполнителем формируется проект ГП с учетом предложений соисполнителей и размещаются все дополнительные и обосновывающие материалы к ней.

Проект ГП подлежит обязательному согласованию с Минэкономразвития и Минфином РФ.

Соисполнители согласовывают проект ГП с участниками государственной программы в части соответствующей подпрограммы (подпрограмм), в реализации которой предполагается их участие. Участники ГП согласовывают проект ГП в части, касающейся реализуемых ими основных мероприятий (мероприятий) и (или) ведомственных целевых программ.

При наличии разногласий по проекту ГП протоколы согласительных совещаний размещаются на портале ГП.

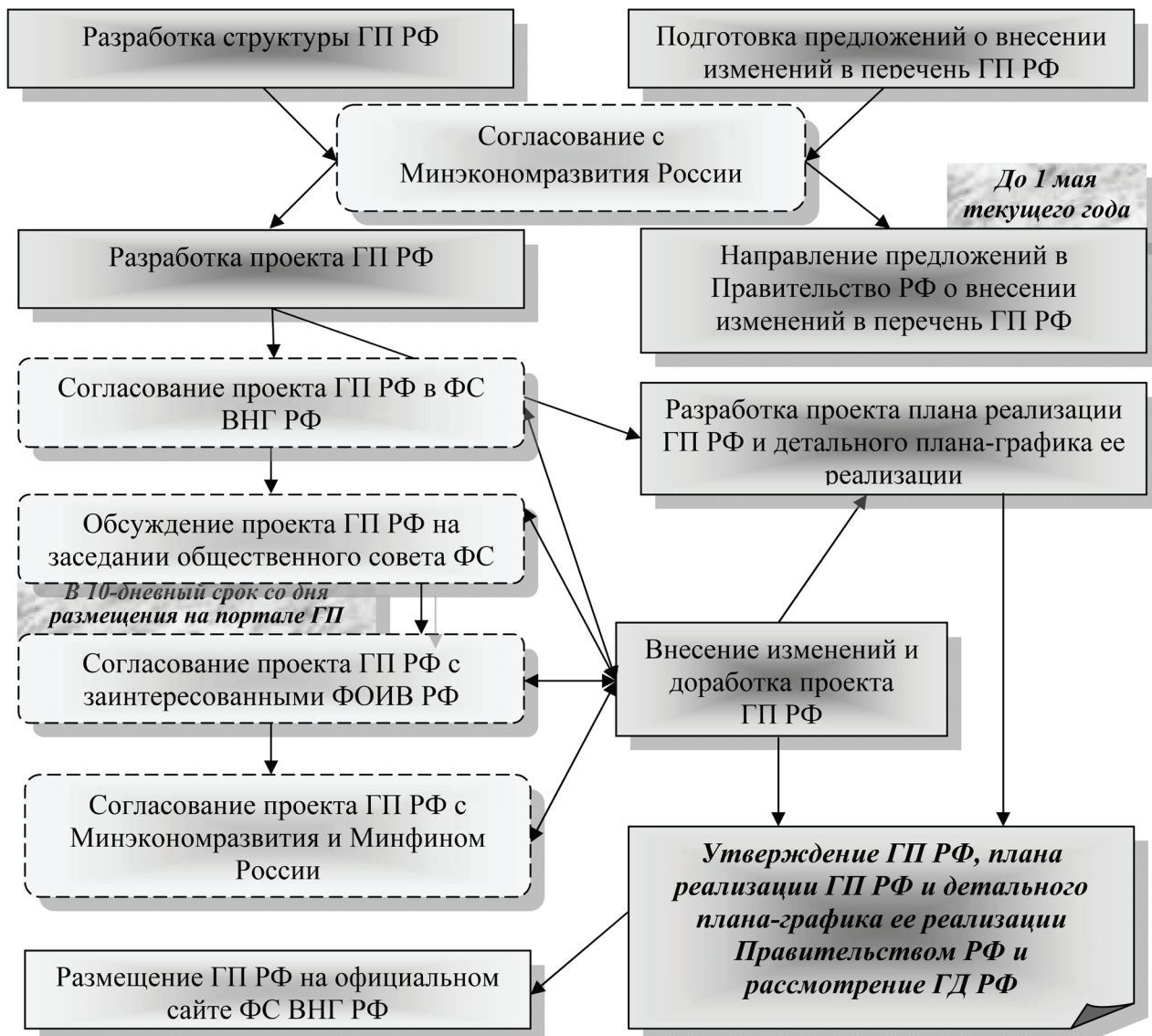


Рис. 3. Алгоритм разработки государственной программы Российской Федерации

Федеральная служба государственной статистики совместно с ФОИВ – субъектами официального статистического учета в 20-дневный срок рассматривает целевые показатели (индикаторы) проекта ГП.

Заинтересованные ФОИВ, которые не являются соисполнителями и участниками ГП, рассматривают проект ГП в инициативном порядке в 10-дневный срок со дня размещения его на портале ГП и представляют ответственному исполнителю свои заключения. Ответственный исполнитель формирует в электронном виде с использованием ГП и на бумажном носителе сведения о заключениях заинтересованных ФОИВ и организаций с указанием позиции ответственного исполнителя по указанным заключениям.

Согласованный всеми соисполнителями проект ГП направляется в Минэкономразвития и Минфин РФ вместе с заключениями Федеральной службы государственной статистики и сведениями о заключениях заинтересованных ФОИВ и организаций, поступившими в инициативном порядке, с указанием позиции по ним ответственного исполнителя. В случае если проект государственной программы не согласован соисполнителями, к нему прилагаются замечания соисполнителей и протоколы согласительных совещаний. Проекты ГП, сведения о которых отнесены к государственной тайне и сведениям конфиденциального характера, предоставляются на бумажном носителе.

В случае непредставления заключений заинтересованных ФОИВ и организаций, не являющихся соисполнителями и участниками ГП, ответственный исполнитель вправе представить проект ГП в Минэкономразвития, Минфин РФ без указанных заключений (рис. 3).

Проекты нормативных правовых актов об утверждении ГП РФ, помимо направления их в Минюст РФ, на бумажном носителе в соответствии с пунктом 60 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации», подлежат направлению в указанное министерство. К проекту такого нормативного правового акта прилагаются сведения о его согласовании.

К проекту ГП прилагаются сведения о его согласовании соисполнителями, Минэкономразвития и Минфином РФ (в том числе протоколы согласительных совещаний и таблицы разногласий), а также сведения об учете замечаний Счетной палаты Российской Федерации, Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации и Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации,

представленных в рамках предшествующего рассмотрения проекта ГП (проекта изменений, которые вносятся в нее), заключение (протокол) общественного совета при ответственном исполнителе, сводка предложений по итогам общественного обсуждения проекта государственной программы, заключение Федеральной службы государственной статистики и сведения (при наличии) о заключениях ФОИФ и организаций, поступивших в инициативном порядке, с указанием позиции ответственного исполнителя.

Таким образом, разработка и реализация ГП РФ – это сложный процесс стратегического планирования мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструмент государственной политики, обеспечивающий в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В связи с формированием нового ФОИВ – Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, наделением ее особыми полномочиями в сфере защиты государства от внутренних военных опасностей и угроз в инициативном порядке возникла необходимость разработки новой ГП РФ. На современном этапе под руководством начальника Главного штаба войск национальной гвардии Российской Федерации осуществляется выработка исходных положений для разработки ГП РФ: названия, приоритетов и целей ГП, задач и основных мероприятий, структуры ГП.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Послании к Федеральному собранию РФ *выделил необходимость обеспечения сбалансированности бюджета как важнейшего условия макроэкономической устойчивости и финансовой стабильности. В. Путин подчеркнул, что каждый бюджетный цикл должен начинаться с четкой фиксации приоритетов и в этой связи предложил вернуть определяющую роль государственных программ*¹.

Учитывая это и принимая во внимание сложность и объемы предстоящей работы, опыт других ФОИВ по разработке государственных программ, срок которых в среднем составляет 3 – 4 года, а также то, что основные стратегические планирующие документы войск национальной гвардии Российской Федерации в области военного планирования на очередной период будут введены в действие с 2021 года, разработка ГП РФ будет осуществлена в период с 2017 по 2020 год.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 года.

Подполковник юстиции Игорь СОЛОМИН

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Анализируя содержание Указа Президента РФ от 5 апреля 2016 года № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» можно прийти к выводу, что основным посылом для его издания послужила необходимость сосредоточить вопросы, связанные с оборотом оружия и охранной деятельностью, в одной специализированной структуре, которой и стала Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации.

В соответствии с пунктами 1 и 2 Указа в Российской Федерации создана Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, а внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации преобразованы в войска нацгвардии.

В соответствии с пунктами 3 и 4 в структуру Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации включены:

- а) войска национальной гвардии Российской Федерации;
- б) органы управления и подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации, осуществляющие федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности, а также вневедомственную охрану, в том числе Центр специального назначения вневедомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- в) специальные отряды быстрого реагирования территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- г) отряды мобильные особого назначения территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- д) Центр специального назначения сил оперативного реагирования и авиации Министерства внутренних дел Российской Федерации и авиационные подразделения МВД России.

Включение в состав Федеральной службы таких разноплановых элементов требует серьезного нормативно-правового регулирования, в том числе в обязательном порядке и законодательного закрепления.

Конечно, Президент Российской Федерации не подменяет своими актами законы и ни в коем случае не отменяет их, но все же он, безусловно, вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование до принятия соответствующих федеральных законов.

Как видно, указанное правило в рассматриваемом законе соблюдено. В частности, в преамбуле указано, что декларируемые в Указе положения остановлены до принятия соответствующего федерального закона.

Итак, каковы же правовые основы деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации? Общий ответ дается в ст. 3 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», где указано, что правовую основу деятельности войск национальной гвардии составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской

*Подполковник юстиции
И.В. СОЛОМИН –
старший офицер управления
правового обеспечения
деятельности Договорно-
правового департамента
Федеральной службы
войск национальной гвардии
Российской Федерации,
кандидат военных наук, доцент*

Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны, и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность войск национальной гвардии.

Основополагающими нормативными правовыми актами, помимо упомянутой в вышеуказанной норме Конституции Российской Федерации, являются:

- Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»;
- собственно Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»;
- Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 года № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации», утвердивший Положение о Федеральной службе;
- Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации».

Разумеется, этот перечень не исчерпывающий. Деятельность войск национальной гвардии регулируется рядом других законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. В этой связи следует упомянуть, что «технический» Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» внес изменения в 42 законодательных акта РФ. Следовательно, эти законодательные акты также подлежат применению и составляют правовую основу деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации.

Исследуя правовые основы деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, необходимо отдельно остановиться на задачах.

Задачи войск национальной гвардии перечислены в ст. 2 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (далее для краткости будет именоваться «Закон о войсках национальной гвардии»):

- 1) участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности;
- 2) охрана важных государственных объектов, спе-

циальных грузов, сооружений на коммуникациях в соответствии с перечнями, утвержденными Правительством Российской Федерации;

3) участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом;

4) участие в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции;

5) участие в территориальной обороне Российской Федерации;

6) оказание содействия пограничным органам Федеральной службы безопасности в охране Государственной границы Российской Федерации;

7) федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны;

8) охрана особо важных и режимных объектов, объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, охрана имущества физических и юридических лиц по договорам.

Частью 2 ст. 2 Закона о войсках национальной гвардии установлено, что иные задачи на войска национальной гвардии могут быть возложены решениями Президента Российской Федерации, принятыми в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами. И это положение очень важно, поскольку наделяет Президента Российской Федерации правом фактически «дополнять» закон и по своему усмотрению принимать решение об использовании войск национальной гвардии.

Кроме того, некоторые задачи на войска национальной гвардии возлагаются иными федеральными законами, что предусмотрено ст. 3 Закона о войсках национальной гвардии.

В частности, Федеральный закон от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране» предусматривает участие войск национальной гвардии в обеспечении безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов; Федеральный закон от 20 апреля 1995 года № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» предусматривает участие войск национальной гвардии в осуществлении мер безопасности в отношении военнослужащих внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации, принимавших непосредственное участие в пресечении действий вооруженных преступников, незаконных вооруженных формирований и иных организованных

преступных групп, а равно в отношении их близких родственников.

Но вернемся к задачам, указанным в Законе о войсках национальной гвардии. Так, одной из задач войск национальной гвардии является федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны. На этой задаче следует остановиться отдельно и рассмотреть ее подробнее, поскольку функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) тесно связаны с предпринимательской деятельностью, а также напрямую затрагивают некоторые права и свободы граждан.

Деятельность войск национальной гвардии в рамках реализации этой задачи регулируется целым рядом законодательных актов Российской Федерации.

Оборот оружия в Российской Федерации регламентируется в основном Федеральным законом от 13 декабря 1996 года № 150-ФЗ «Об оружии». Этот закон регулирует правоотношения, возникающие при обороте гражданского, служебного, а также боевого ручного стрелкового и холодного оружия на территории Российской Федерации. Учитывая, что указанным Федеральным законом во взаимосвязи с Законом о войсках национальной гвардии контроль за оборотом оружия возложен на Федеральную службу войск национальной гвардии, при решении возникающих в повседневной деятельности вопросов, связанных с оборотом оружия, должностным лицам войск национальной гвардии следует руководствоваться этим документом.

Аналогичным образом в сфере частной охранной деятельности необходимо применять положения Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 года № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», регулирующего основные вопросы осуществления частной охранной деятельности.

В ходе осуществления мероприятий по контролю (надзору) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса следует применять еще один «профильный» закон – Федеральный закон от 21 июля 2011 года № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса».

Ну и применительно к деятельности ведомственной охраны следует упомянуть еще один «профильный» и подлежащий применению в рамках данной задачи закон – Федеральный закон от 14 апреля 1999 года № 77-ФЗ «О ведомственной охране».

На последнем следует заострить внимание, поскольку положения этого закона (за исключением некоторых статей) распространены на военизированные

и сторожевые подразделения организации, подведомственной Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, осуществляющие на договорной основе охрану объектов всех форм собственности независимо от ведомственной принадлежности (то есть в данном случае речь идет о федеральном государственном предприятии «Охрана»). В соответствии с этим законом работники указанных подразделений используют специальные средства и боевое ручное стрелковое оружие, принятые на вооружение войск национальной гвардии Российской Федерации, а также служебное и гражданское оружие, разрешенное к обороту на территории Российской Федерации.

Кроме того, указанным законом установлено, что перечень объектов, находящихся в ведении федеральных государственных органов, охраняемых военизированными и сторожевыми подразделениями ФГУП «Охрана» на период до создания федеральными государственными органами ведомственной охраны, а также порядок определения тарифов на оказываемые услуги по охране указанных объектов утверждается Правительством Российской Федерации.

И конечно же, ни в коем случае нельзя забывать про основополагающий закон в сфере государственного контроля – Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Именно этим законом необходимо руководствоваться должностным лицам войск национальной гвардии при планировании и осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в установленных сферах, а за невыполнение требований предусматривается административная ответственность.

В то же время административная ответственность предусматривается для граждан и организаций, совершающих правонарушения в определенных сферах. По некоторым таким правонарушениям производство осуществляется должностными лицами войск национальной гвардии. Естественно, при осуществлении такого производства необходимо руководствоваться Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Рассматривая правовые основы деятельности войск национальной гвардии, нельзя обойти вниманием нормативные правовые акты, регламентирующие непосредственно службу внутри войск национальной гвардии.

В соответствии с пунктом 2 ст. 24 Закона о войсках национальной гвардии личный состав войск включает в себя военнослужащих, сотрудников и лиц гражданского персонала (федеральных государственных гражданских служащих и работников) войск национальной гвардии.

А какими же правами обладают военнослужащие,

сотрудники, федеральные государственные служащие и работники войск национальной гвардии? Каков порядок прохождения ими службы (работы)? Какие гарантии и компенсации им положены? На этих вопросах также остановимся подробнее.

С военнослужащими все более-менее понятно. Они проходят военную службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и имеют права и несут обязанности в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Также не вызывает трудностей определение правового положения лиц гражданского персонала войск национальной гвардии (федеральных государственных гражданских служащих и работников). На первых распространяются нормы Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а на вторых – нормы Трудового кодекса Российской Федерации.

Но как быть с сотрудниками войск национальной гвардии, то есть с лицами, проходящими службу в войсках национальной гвардии и имеющими специальные звания полиции? Что такое вообще служба в войсках национальной гвардии? Ответ на эти вопросы кроется в нескольких нормативных правовых актах.

В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» система государственной службы включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов, при этом государственная служба иных видов устанавливается федеральными законами. До недавнего времени такая служба устанавливалась в органах внутренних дел (Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») и федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы (Федеральный закон от 23 мая 2016 года № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Но с принятием Закона о войсках национальной гвардии появился еще один вид государственной службы – служба в войсках национальной гвардии (ст. 24 Закона о войсках национальной гвардии), и хотя сам закон не содержит каких-либо положений о порядке прохождения этой службы, нормативное правовое регулирование в этой сфере все же имеется.

Подпунктом «б» пункта 9 указанного выше Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 157 установлено, что до вступления в силу со-

ответствующего федерального закона на лиц, имеющих специальные звания, переведенных в Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации, распространяются положения федеральных законов от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Эти нормы плавно перекочевали в законодательный акт и нашли свое отражение в ст. 44 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (за исключением некоторых положений). Кроме того, этой статьей директор Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации – главнокомандующий войсками национальной гвардии Российской Федерации наделен правами и полномочиями, установленными для министра внутренних дел при решении вопросов прохождения службы лицами, имеющими специальные звания и проходящими службу в Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и предоставления им социальных гарантий.

Конечно, рассмотренные в настоящей статье нормативные правовые акты не являются исчерпывающими в сфере деятельности войск национальной гвардии. Не отражены в статье некоторые федеральные конституционные законы и федеральные законы, затрагивающие компетенцию войск национальной гвардии. Не рассмотрены и указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации. Кроме того, появляются и будут дальше появляться приказы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, в том числе различные административные регламенты исполнения государственных услуг. Но в то же время понимание значительности и объема регуляторов деятельности войск национальной гвардии позволит обеспечить качественное выполнение возложенных на войска национальной гвардии задач и будет способствовать укреплению законности в Российской Федерации, повышению удовлетворенности граждан качеством оказываемых государственных услуг и дальнейшему совершенствованию механизмов федерального государственного контроля (надзора).

Подполковник полиции Андрей АВАНЕСОВ

О РОЛИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРУКТУР БЕЗОПАСНОСТИ

К моменту принятия Федерального закона от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) в подразделениях лицензионно-разрешительной работы накопилась обширная правоприменительная и судебная практика по реализации полномочий в части осуществления государственного контроля за частной охранной деятельностью и ее лицензирования.

В связи с образованием Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – Росгвардия) вопросы, касающиеся сферы частной охранной деятельности, перешли из компетенции МВД России в ведение вновь созданного федерального органа исполнительной власти.

Следует отметить, что согласно Федеральному закону к одной из основных задач войск национальной гвардии отнесен федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере частной охранной деятельности.

В рамках реализации обозначенной задачи на войска национальной гвардии возложены полномочия по выдаче при наличии оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, лицензии на осуществление частной охранной деятельности, выдаче для подтверждения правового статуса удостоверения частного охранника, проведению периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением оружия и специальных средств (п.18 ч.1 ст. 9 Федерального закона); осуществлению контроля за деятельностью частных охранных организаций, а также участию в осуществлении контроля за соблюдением образовательными организациями, реализующими программы профессиональной подготовки частных охранников и дополнительные профессиональные программы для руководителей частных охранных организаций, требований и условий, установленных законодательством Российской Федерации (п. 20 ч.1 ст. 9 Федерального закона); проведению проверок мест хранения и использования специальных средств и огнестрельного оружия в частных охранных организациях (п. 24 ч.1 ст. 9 Федерального закона) и др.

Наделение Росгвардии полномочием по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере частной охранной деятельности необходимо рассматривать как один из элементов обеспечения государственной и общественной безопасности, обозначенных в Стратегии на-

*Подполковник полиции
А.Г. АВАНЕСОВ –
главный эксперт-специалист
управления лицензионно-
разрешительной работы
Главного управления
государственного контроля и
лицензионно-разрешительной
работы Федеральной службы
войск национальной гвардии
Российской Федерации*

циональной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683.

При этом в целях повышения уровня внутренней и внешней безопасности Российской Федерации Росгвардии отведена одна из основных ролей в выполнении задач, возложенных на нее Федеральным законом, в сфере обеспечения национальной безопасности Российская Федерация.

Между тем складывающаяся в последние годы ситуация, связанная с существенным сокращением личного состава правоохранительных органов, не позволяет в полной мере реализовывать тот спектр задач, возложенных руководством страны на Росгвардию.

В этой связи в качестве дополнительного элемента по реализации стоящих перед Росгвардией задач по обеспечению безопасности государства, противодействию терроризму, обороны страны могут быть использованы негосударственные структуры безопасности (далее – НСБ), и прежде всего частные охранные организации (далее – ЧОО).

В настоящее время ЧОО представляют собой систему из более 23 тыс. юридических лиц, использующих более 80 тыс. единиц служебного оружия, в которых трудится около 750 тыс. работников, имеющих квалификацию частного охранника. По оценкам экспертов, в этой области задействовано не менее 1,5 млн. человек. Данные организации, занимаясь деятельностью на коммерческой основе, в соответствии с Законом Российской Федерации от 11 марта 1992 года № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон) наделены правом применения физической силы, специальных средств и оружия.

В свою очередь, регулирующее воздействие на ЧОО со стороны государства в лице Росгвардии осуществляется через систему лицензирования и контроля за их деятельностью. Иные механизмы влияния государства на охранный сообщество отсутствуют.

Все эти тенденции поднимают на новый уровень проблему усиления регулирующего воздействия государства на ЧОО, и в первую очередь на вооруженные.

Между тем одним из факторов, затрудняющим эффективный контроль со стороны Росгвардии, является большое количество ЧОО, также персонала, работающего в данных организациях. При этом констатируется неуклонный рост количества охраняемых объектов (сегодня их более 900 тыс.).

Кроме того, одним из существенных препятствий эффективного контроля со стороны государства за частной охранной деятельностью

является применение положений Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий в отношении ЧОО.

Необходимо также отметить, что начиная с 2016 года в отношении организаций малого и среднего предпринимательства, к которым относятся и ЧОО, введены так называемые трехлетние каникулы от проверок их деятельности.

Так, с учетом требований, установленных Федеральным законом № 294-ФЗ, плановые и внеплановые проверки деятельности юридических лиц по соблюдению предъявляемых законодательством Российской Федерации обязательных требований проводятся органами государственного контроля только после согласования с органами прокуратуры. В случае отказа в согласовании основания для проведения таких проверок отсутствуют.

Согласно статистическим данным, в 2009 году органами государственного контроля проведено 135 тыс. проверок ЧОО. Выявлено более 45 тыс. нарушений законодательства в сфере частной охранной деятельности при общем количестве таких организаций 26,5 тыс. С момента вступления в силу в 2010 году всех положений Федерального закона № 294-ФЗ количество проверок сократилось до 21 тыс., а количество выявленных нарушений до 11 тыс. при том же количестве ЧОО. По данным 2015 года, органами государственного контроля проведено 22,5 тыс. проверок, а количество нарушений составило 5 тыс. При этом количество охранных организаций сократилось незначительно – до 23, 5 тыс.

Сложившаяся практика свидетельствует о неэффективности существующего механизма государственного контроля в данной сфере, установленного Федеральным законом № 294-ФЗ, и приводящего к снижению уровня контроля государства за частной охранной деятельностью, а в некоторых случаях – к возникновению рисков полной утраты такого вида контроля, созданию предпосылок к возникновению угрозы национальной безопасности Российской Федерации.

С учетом того, что до 2019 года на территории Российской Федерации запланировано проведение крупных социально-политических, культурно-массовых, международных спортивных мероприятий, изложенные обстоятельства могут поставить под сомнение целесообразность привлечения ЧОО к обеспечению правопорядка и общественной безопасности во время проведения указанных мероприятий.

В целях перелома сложившейся тенденции Росгвардией прорабатываются правовые инициативы, позволяющие усилить позиции государства в вопросе контроля за деятельностью ЧОО.

Так, в настоящее время Росгвардией ведется работа по проекту постановления Правительства Российской Федерации, предусматривающего установление требований к ЧОО, оказывающим охранные услуги по обеспечению государственных и муниципальных нужд.

Установление данных требований позволит поднять на новый уровень качество охранных услуг, предоставляемых ЧОО на объектах, финансируемых за счет средств бюджетов всех уровней, а соответственно повысить уровень антитеррористической защищенности таких объектов.

По оценке экспертного сообщества, указанный проект постановления позволит существенно повысить регулирующее воздействие государства на ЧОО в интересах обеспечения национальной безопасности.

Также Росгвардией ведется работа по реализации иных правовых инициатив, позволяющих раскрыть весь потенциал полномочий войск национальной гвардии, определенных Федеральным законом, в том числе в сфере частной охранной деятельности.

Подводя итоги, следует отметить, что в настоящее время с учетом становления нового органа государственной власти (Росгвардия) ведется планомерная и обширная работа по разработке новой нормативно-правовой базы, направленной на четкое закрепление всех полномочий, отнесенных к ведению войск национальной гвардии, по вопросам лицензирования частной охранной деятельности и осуществления контрольно-надзорных функций в отношении данного вида деятельности, а также других полномочий, в том числе с учетом внедрения современных информационных технологий.

Майор полиции Антон ЛИНЁВ,
майор полиции Светлана РАКИТИНА

ОСОБЕННОСТИ ВЫПОЛНЕНИЯ ЗАДАЧ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБОЙ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОХРАНЫ, А ТАКЖЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

Майор полиции
А.Н. ЛИНЁВ –
заместитель начальника
управления государственного
контроля Главного управления
государственного контроля и
лицензионно-разрешительной
работы Федеральной службы
войск национальной гвардии
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Майор полиции
С.Ю. РАКИТИНА –
инспектор по особым поручениям
управления государственного
контроля Главного управления
государственного контроля и
лицензионно-разрешительной
работы Федеральной службы
войск национальной гвардии
Российской Федерации

Осуществление федерального государственного контроля (надзора)¹ за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны², а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса³ – важнейшие задачи, возложенные на войска национальной гвардии Российской Федерации в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»⁴.

В целях эффективного выполнения возложенных контрольно-надзорных полномочий в каждом территориальном органе Росгвардии предусмотрено формирование специализированных подразделений, комплектуемых сотрудниками, наделенными соответствующими полномочиями по проведению проверок и принятию необходимых мер реагирования в отношении должностных лиц подразделений охраны, допустивших нарушения требований законодательства Российской Федерации.

Увеличение количества федеральных органов исполнительной власти и организаций, имеющих право на создание ведомственной охраны, дополнительное предоставление ряду юридических лиц полномочий по использованию боевого оружия для выполнения возложенных на них задач требуют со стороны государства контроля за законностью осуществления ими охранной деятельности, правомерным использованием переданного оружия и соблюдением условий его хранения.

Все это обуславливает необходимость дальнейшего осуществления государственного контроля за деятельностью подразделений охраны.

Проведение мероприятий рассматриваемого вида государственного контроля регулируется положениями Федерального

¹ Далее – Государственный контроль.

² Далее – Подразделения охраны.

³ Далее – ТЭК.

⁴ Далее – Федеральный закон № 226-ФЗ.

закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹.

Предметом данного вида государственного контроля является соблюдение подразделениями охраны (головными подразделениями, а также их филиалами, представительствами и иными обособленными подразделениями) при осуществлении ими охранной деятельности обязательных требований, установленных федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами, изданными в рамках их реализации, а также нормативными правовыми актами Росгвардии, действующими в данной сфере.

Необходимо отметить, что от сотрудников, привлекаемых к проведению проверочных мероприятий, требуется строгое следование предписаниям Федерального закона № 294-ФЗ. В противном случае, даже при выявлении органом государственного контроля нарушений, результаты проверок могут быть признаны недействительными и, соответственно, повлечь необоснованное привлечение должностных лиц проверяемых подразделений охраны к дисциплинарной или административной ответственности.

Проверочные мероприятия в отношении подразделений охраны осуществляются на плановой основе. Ежегодные планы проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей разрабатываются и утверждаются территориальными органами Росгвардии по согласованию с органами прокуратуры в субъектах Российской Федерации.

Подразделения охраны подлежат проверке уполномоченными комиссиями Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальных органов не чаще чем один раз в три года. Если не требуется специальных исследований, на эту работу отводится 20 рабочих дней. О проведении проверки юридическое лицо уведомляется не позднее чем за три рабочих дня до ее начала.

Результаты проверок оформляются актом проверки и предписанием об устранении выявленных нарушений (при их наличии).

Опыт работы по осуществлению государственного контроля за деятельностью подразделений охраны, накопленный в МВД России в 2012 – 2015

годах², позволяет сделать вывод о том, что проверки способствуют приведению деятельности подконтрольных юридических лиц в соответствие с законодательством Российской Федерации.

В ряде случаев это достигается посредством информирования федеральных органов исполнительной власти и организаций, в чьем ведении находятся юридические лица, о выявленных нарушениях и принятия в отношении их соответствующих управленческих решений.

На сегодняшний день в рамках формирования нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность войск национальной гвардии Российской Федерации в указанной сфере, обеспечена разработка проекта приказа Росгвардии «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны», определяющего административные процедуры, этапы осуществления контрольной деятельности, а также закрепляющего права и обязанности сотрудников, гарантии защиты прав юридических лиц.

Кроме того, в настоящее время вырабатываются меры, направленные на совершенствование механизмов взаимодействия территориальных органов Росгвардии при реализации указанных полномочий с органами прокуратуры.

В современном мире в условиях роста масштабов распространения террористических угроз, сопровождающихся повышенной общественной опасностью, как никогда становятся актуальными вопросы обеспечения безопасности объектов особой важности, повышенной опасности и жизнеобеспечения, значительную часть которых составляют объекты топливно-энергетического комплекса. В этой важной области Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации предпринимается комплекс мер по организации и осуществлению государственного контроля за состоянием безопасности объектов данной категории.

Правовые основы обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов ТЭК, предъявляемые к ним требования, а также процедуры участия территориальных органов Росгвардии в мероприятиях по контролю за состоянием их безопасности определяются законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

¹ Далее – Федеральный закон № 294-ФЗ.

² В настоящее время в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» и включением в структуру Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации органов управления и подразделений, осуществляющих вневедомственную охрану, проводится работа по передаче их контрольных полномочий от МВД России Росгвардии.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2011 года № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»¹ в зависимости от степени потенциальной опасности устанавливаются три категории опасности объектов ТЭК: высокая, средняя и низкая.

С учетом присвоенной категории опасности, к объектам предъявляются требования к построению систем физической защиты объекта, охранной сигнализации, контроля и управления доступом на объект, а также к оборудованию его другими инженерно-техническими средствами охраны. Эти требования определены Правилами по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 года № 458.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2015 года № 993 утверждены требования к обеспечению безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, которые распространяются на линейные части и узловые элементы магистральных газопроводов, нефтепроводов (нефтепродуктопроводов) и электрических сетей.

Контроль за состоянием защищенности объектов ТЭК также проводится на основании ежегодных плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Примечательно, что эти мероприятия согласовываются с антитеррористическими комиссиями в субъектах Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в ежегодные планы проверок включаются только те объекты ТЭК, которым присвоена соответствующая категория опасности, и эта информация внесена в Реестр объектов топливно-энергетического комплекса, формируемый Минэнерго России.

Под режим планового государственного контроля со стороны территориальных органов Росгвардии подпадают не только крупные гидротехнические сооружения, нефтеперерабатывающие заводы и газораспределительные подстанции, но и котельные местного значения.

Государственный контроль за обеспечением безопасности объектов ТЭК осуществляется уполномоченными должностными лицами в форме документарных и выездных проверок деятельности субъектов топливно-энергетического комплекса², которые могут носить плановый и внеплановый характер.

Для проведения проверочных мероприятий в отношении юридического лица, индивидуального

предпринимателя, эксплуатирующего объект ТЭК, создается комиссия. Ее председателя и персональный состав определяет руководитель территориального органа Росгвардии.

В ходе проверки уполномоченные сотрудники, обследующие предприятие ТЭК, оценивают его укрепленность и оборудование зданий, строений, сооружений, а также прилегающей к нему территории необходимыми инженерно-техническими средствами охраны.

По результатам проведенных проверок составляются соответствующие акты, а в случае выявления нарушений обязательных требований по обеспечению безопасности объектов ТЭК выдаются предписания на их устранение, при этом в отношении должностных лиц объекта или руководителя субъекта ТЭК мировому судье составляется и направляется на рассмотрение протокол об административном правонарушении, предусмотренном ст. 20.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Подавляющая часть выявляемых нарушений обязательных требований связана с отсутствием или несоответствием предъявляемым требованиям ограждения объектов ТЭК и иных элементов их физической защиты, систем охранной сигнализации на критических элементах объектов, контроля и управления доступом, телевизионных систем, специальных технических средств досмотра и других средств защиты.

Зачастую нарекания вызывает оборудование на объектах ТЭК контрольно-пропускных пунктов, предназначенных для проезда автомобильного транспорта (отсутствуют необходимые средства защиты и досмотра, противотаранные устройства). Оставляет желать лучшего оснащение объектов средствами видеонаблюдения. В некоторых случаях территория не имеет требуемого основного или дополнительного ограждения либо не обозначена предупредительными, запрещающими и разграничительными знаками.

На сегодняшний день обеспокоенность вызывает несвоевременность принятия соответствующими руководителями исчерпывающих мер по устранению указанных недостатков и приведению состояния безопасности и антитеррористической защищенности объектов ТЭК в соответствие с установленными требованиями.

Вынесение субъектам ТЭК предписаний на устранение недостатков способствует приведению состояния безопасности и антитеррористической защищенности принадлежащих им на праве собственности или другом законном праве объектов ТЭК в соответствие с установленными требовани-

¹ Далее – Федеральный закон № 256-ФЗ.

² Далее – субъекты ТЭК.

ями, а также позволяет увеличить финансирование необходимых мероприятий в компаниях, использующих централизованную систему бюджетирования.

Необходимо отметить, что положения Федерального закона 294-ФЗ не распространяются на процедуры осуществления государственного контроля за обеспечением безопасности объектов ТЭК.

Для установления отдельного порядка осуществления государственного контроля за их безопасностью принят Федеральный закон от 9 марта 2016 года № 68-ФЗ «О внесении изменений в ст. 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и ст. 6 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса».

Отдельный порядок реализации сотрудниками Росгвардии контрольных полномочий в указанной сфере будет определен правительственным актом. В ближайшее время выйдет постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил осуществления Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса».

Одновременно с этим разработан, прошел процедуру внутриведомственного согласования и подготовлен к подписанию проект приказа Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации «О некоторых вопросах организации деятельности территориальных органов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», которым предусмотрено утверждение типовых форм документов, необходимых при осуществлении территориальными органами Росгвардии государственного контроля за обеспечением безопасности объектов ТЭК.

Кроме того, обеспечена разработка соответствующего проекта регламента, направленного на установление сроков и последовательности административных процедур при осуществлении названной контрольной функции.

Завершение формирования нормативно-правовой базы, а также образование и комплектование соответствующих подразделений территориальных органов Росгвардии позволит своевременно приступить к планированию мероприятий государственного контроля и их осуществлению в 2017 году.

Генерал-майор Евгений РУСАНОВ

ЭКСТРЕМИЗМ КАК УГРОЗА ВОЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Экстремизм – это сложное социальное явление, имеющее множество форм и разновидностей. Он может проявляться в разных сферах общественной жизни – политике, религии, культуре, спорте. Экстремистские проявления варьируются от резких высказываний на интернет-форумах до вооруженных столкновений.

Экстремистские идеи, на первый взгляд, кажутся привлекательными. Они предлагают простые решения сложных проблем в обществе, формируют в общественном сознании образ врага, победа над которым якобы принесет всеобщее счастье. Однако реализация на практике тех или иных экстремистских идей приносит лишь страдание для многих людей, а главное – разрушает политическое и духовное единство общества и стабильность в государстве.

В Стратегии противодействия экстремизму, утвержденной Президентом РФ, отмечается, что «экстремизм во всех его проявлениях ведет к нарушению гражданского мира и согласия, подрывает общественную безопасность и государственную целостность Российской Федерации, создает реальную угрозу сохранению основ конституционного строя, межнационального (межэтнического) и межконфессионального согласия. Экстремизм является одной из наиболее сложных проблем современного российского общества, что связано, в первую очередь, с многообразием его проявлений, неоднородным составом экстремистских организаций, которые угрожают национальной безопасности Российской Федерации».

Экстремизм является прямой угрозой конституционному строю, которая направлена на разрушение целостности и безопасности любого государства, на подрыв идей общего равноправия независимо от национальных, идеологических, социальных, расовых, политических, религиозных взглядов и принадлежности человека.

Согласно Военной доктрине РФ основной внешней военной опасностью в числе прочих определен фактор растущей угрозы глобального экстремизма (терроризма) с его новыми проявлениями при недостаточно эффективном международном антитеррористическом сотрудничестве, а основной внутренней военной опасностью выделен фактор провокации социальной и межнациональной напряженности, экстремизма с разжиганием религиозно-этнической вражды или ненависти.

Исходя из достаточно высокого уровня опасности экстремизма, и в силу формирования адекватной правовой базы механизмов его противодействия имеет место реальная потребность в анализе экстремистской деятельности через призму обеспечения военной безопасности.

*Генерал-майор
Е.М.РУСАНОВ –
слушатель факультета
национальной безопасности и
обороны государства Военной
академии Генерального штаба
Вооруженных сил
Российской Федерации*

При изучении терминологии экстремизма следует отметить, что российские основы правового регулирования системы борьбы с экстремизмом регламентированы в положениях Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – Закон), согласно которому сложная и громоздкая правовая конструкция экстремистской деятельности (экстремизма) включает исчерпывающий перечень тринадцати категорий (видов экстремизма) активных действий:

1) в части насильственного изменения основ конституционного строя (нарушения целостности России);

2) в отношении публичного оправдания терроризма и иной террористической деятельности;

3) по возбуждению социально-расовой, национально-религиозной розни;

4) по пропаганде превосходства, исключительности или неполноценности человека по признаку его расовой, социальной, национальной, религиозной либо языковой принадлежности;

5) в части нарушения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его расовой, социальной, национальной, религиозной либо языковой принадлежности (отношения к религии);

6) в отношении воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан и права на участие в референдуме либо нарушением тайны голосования, соединенным с насилием или угрозой его совершения;

7) в части воспрепятствования законной деятельности органов государственной власти (местного самоуправления), избирательных комиссий, общественных (религиозных) объединений либо других организаций, связанного с насилием или угрозой его совершения;

8) при совершении преступлений по мотивам, определенным в пункте «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ;

9) в отношении пропаганды и публичного демонстрирования нацистской атрибутики (символики) или атрибутики (символики), которые схожи с нацистской атрибутикой (символикой) до степени смешения, или публичного демонстрирования атрибутики (символики) экстремистской организации;

10) в части публичных призывов осуществления указанных деяний или массового распространения заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовления либо хранения для массового распространения;

11) в отношении публичного заведомо ложного обвинения лица, которое замещает государственную должность, в совершении им при

исполнении своих обязанностей уголовно-наказуемых деяний экстремизма;

12) в части организации и подготовки деяний экстремизма, а также подстрекательства к их проведению;

13) в части финансирования указанных видов экстремизма (иного содействия в их подготовке, организации и осуществлении предоставлением материально-технической и учебно-полиграфической базы, любого вида связи (оказания услуг в информационной сфере).

То есть согласно Закону экстремизм представляется сложной комплексной правовой конструкцией, включающей тринадцать видов определенной противоправной деятельности.

Рассматривая понятие военной безопасности, следует отметить, что в соответствии с пунктом 8 Военной доктрины военная безопасность определена состоянием защищенности жизненно важных интересов личности, государства и общества от внутренних и внешних военных угроз, которые связаны с применением военной силы (с угрозой ее применения), характеризующимся отсутствием военной угрозы или способностью противостоять такой угрозе. При этом военная угроза обусловлена состоянием межгосударственных либо внутригосударственных отношений, которое характеризуют:

– реальная возможность возникновения военного конфликта противостоящих сторон;

– высокая степень готовности любого государства (группы стран) или сепаратистской (террористической) организации для применения военной силы (вооруженного насилия).

Таким образом, понятие военной безопасности регламентировано президентским указом и не отражено в нормах федерального законодательства.

Согласно пункту 12 указанной Доктрины внешняя военная опасность определяется перечнем угроз, включая:

– угрозу наличия (возникновения) очагов и эскалации вооруженного конфликта на территории государства, сопредельного с Россией и ее союзниками;

– растущую угрозу глобального экстремизма (терроризма) с его новыми проявлениями при недостаточно эффективном международном антитеррористическом сотрудничестве;

– угрозу наличия (возникновения) очагов межконфессиональной и межнациональной напряженности, угрозу деятельности международных радикальных вооруженных группировок, угрозу наличия территориальных противоречий, угрозу роста сепаратизма и экстремизма на территории отдельных регионов в мире;

– угрозу использования информационно-

коммуникационных технологий в военно-политических целях для осуществления действий, которые противоречат международному праву, направлены против суверенитета, политической независимости, территориальной целостности государств и представляют угрозу для международного мира, безопасности, региональной и глобальной стабильности;

- угрозу подрывной деятельности спецслужб и организаций зарубежных стран (их коалиций) против России.

В свою очередь, в порядке пункта 13 Военной доктрины перечень угроз внутренней военной опасности определяется:

- деятельностью, направленной на насильственное изменение конституционного строя в России, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации, дезорганизацию функционирования органов власти, важных военных и государственных объектов, а также информационной инфраструктуры РФ;

- деятельностью террористической организации и отдельного лица, направленной на подрыв суверенитета, нарушение территориальной целостности и единства России;

- деятельностью в сфере информационного воздействия на население, в первую очередь, на молодежь, с целью подрыва духовно-исторических и патриотических традиций по защите Отечества;

- провоцированием социальной и межнациональной напряженности, экстремизма, разжиганием религиозно-этнической вражды или ненависти.

В заключение можно отметить, что доктринальный перечень угроз внутренней военной опасности прямо или косвенно отражает все виды экстремистской деятельности, которые формируют определение экстремизма в положениях Закона. То есть совокупность угроз внутренней военной опасности является составным элементом экстремизма.

Сергей ЧЕКИНОВ,
полковник Александр ДОЛГОПОЛОВ

СОСТАВ И ТАКТИКА НЕЗАКОННЫХ ВООРУЖЕННЫХ ФОРМИРОВАНИЙ, ДЕЙСТВУЮЩИХ ПРОТИВ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ВОЙСК В СИРИЙСКОЙ АРАБСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Окончание. Начало в «Академическом вестнике войск национальной гвардии
Российской Федерации» №3-2016.

Анализ применяемых НВФ тактических приемов

Нападения (налеты)

Нападения (налеты) являются основным тактическим приемом, используемым НВФ на территории Сирии. Нападения (налетам) чаще всего подвергаются посты охраны, контрольно-пропускные пункты, полицейские участки, аэродромы, склады с целью их захвата, уничтожения, причинения ущерба. Налетам предшествует тщательное изучение подступов к объекту, системы охраны, связи и заграждений, расположения огневых средств, а также определение возможностей (состава сил, времени и маршрутов выдвижения) войск по усилению обороняющих их подразделений. Как правило, используется фактор внезапности. Налет проводится отрядом численностью до 30 человек, который делится на группы: доразведки, подавления охраны, прикрития и основных сил (штурмовая группа). Иногда специально выделяется отвлекающая группа.

Группа доразведки выдвигается к объекту, наблюдением определяет последние изменения в системе охраны, направления, удобные для нападения и последующего отхода. При внезапном столкновении с превосходящими силами войск группа отходит в сторону от основных сил отряда с тем, чтобы во взаимодействии с ними завести войска в огневой мешок. В ряде случаев задачу доразведки выполняют сообщники боевиков из числа местных жителей.

Группа прикрития занимает позиции вблизи объекта нападения, блокирует пути возможного маневра тревожных (резервных) групп и направления выдвижения резервов части, предназначенных для оказания помощи войсковому наряду (караулу). После налета группа обеспечивает отход основного состава отряда.

Основные силы (штурмовая группа), выдвинувшись вслед за группой прикрития, внезапной атакой захватывают или уничтожают объект. При невозможности его удержания, или если такая цель не ставится, отряд быстро мелкими группами оставляет объект и рассредоточивается.

Обстрелы

Наряду с налетами для нанесения поражения войскам и изнурения личного состава, бандформирования осуществляют си-

С.Г. ЧЕКИНОВ –
начальник Центра военно-
стратегических исследований
Военной академии Генерального
штаба Вооруженных сил
Российской Федерации,
доктор технических наук

**Полковник
А.В. ДОЛГОПОЛОВ –**
доцент кафедры
военной стратегии
Военной академии
Генерального штаба
Вооруженных сил
Российской Федерации

стематические обстрелы военных объектов. Боевики действуют небольшими группами (5 – 10 человек) в основном в темное время суток. Несколько таких групп выходит к объекту, одна из них вызывает огонь на себя, другие ведут прицельный огонь по выявленным целям. Активно используются снайперы, вооруженные как специальным снайперским оружием, так и приспособленными под него автоматами, винтовками (в том числе спортивными).

Снайпер-одиночка детально планирует свои действия, выбирает выгодные, малозаметные позиции, откуда можно вести огонь в нескольких направлениях. На позициях могут оборудоваться тайники, в которых маскируются снайперское оружие и боеприпасы.

Снайперы умело создают условия для уничтожения как можно большего числа людей за один боевой выход. Ранив одного (как правило, в конечности), снайпер наносит ранения пришедшим на помощь сослуживцам или медицинскому персоналу, а затем добивает всех. В первую очередь выбираются военнослужащие без средств защиты.

Систематически проводятся ракетные и минометные обстрелы мест постоянной дислокации частей и подразделений правительственных войск. При ракетном обстреле наиболее часто используются 107-мм снаряды для реактивных систем залпового огня китайского производства, а также самодельные ракеты из обрезков труб и газовых баллонов. В связи с тем что большая часть пусковых установок изготовлена кустарным способом, они обладают низкой дальностью стрельбы (не более 3 – 4 км) и точностью попадания. Пуск ракет осуществляется как с применением направляющих, так и без них – путем фиксирования ракеты в воронках или ямах.

Минометным обстрелам наиболее часто подвергаются пункты базирования и блокпосты правительственных войск. Такие обстрелы ведутся, как правило, с закрытых огневых позиций, организованных с учетом рельефа местности двумя или тремя экстремистами. После проведения нескольких залпов боевики покидают огневые точки.

Засады

Устройство засад – один из наиболее эффективных и часто применяемых способов действий бандформирований. Наиболее вероятными местами для засад являются мосты, теснины, закрытые повороты дорог, гребни и склоны высот, перевалы, ущелья. Во всех случаях место для засады выбирается с особой тщательностью. Оно должно обеспечить скрытность расположения, внезапность нападения, эффективный огонь применяемых средств поражения и возможность быстрого отхода.

Основной целью устройства засад является уничтожение живой силы и техники правительственных войск. Наиболее часто засады применяются про-

тив малочисленных подразделений и транспортных средств, следующих самостоятельно. Место засады оборудуется заблаговременно, готовятся запасные и ложные позиции, намечаются пути отхода.

В засадах обычно участвует до 30 человек. Состав отряда, проводящего засаду, может включать огневую или ударную группу, отвлекающую группу, группу препятствия маневру и отходу войск (сковывающую), резервную группу, группу наблюдения, связи и информирования.

Огневая (ударная) группа – основная. Она уничтожает живую силу и технику. Располагается вблизи зоны планируемых действий и включает в себя стрелков, подгруппу захвата пленных и вооружения, а также саперов.

Отвлекающая группа размещается на некотором удалении от зоны действий. Ее задача – вызвать на себя ответный огонь подразделений охраны (иногда и основных сил), обеспечить внезапные действия огневой группы. Она начинает действия первой. Сигналом к началу может быть подрыв мины или фугаса.

В ряде случаев отвлекающая группа, расположенная на одной линии с огневой группой, открыв огонь с дальней дистанции по приближающимся войскам, отходит, увлекая за собой преследующих, создает условия для поражения их фланговым огнем.

Группа, препятствующая маневру и отходу войск (сковывающая), занимает позиции на предполагаемых направлениях их действий, как правило, единственно возможных. Она нередко прикрывает их минно-взрывными заграждениями.

Резерв при необходимости усиливает огневую или сковывающую группы. Его задача – обеспечить выход из боя и отход главных сил отряда. На него же возлагается наблюдение и прикрытие отряда с флангов и тыла.

Группа наблюдения, связи и информирования в бою не участвует. Ее сфера деятельности – разведка, определение времени выхода войск из мест дислокации, состава и направления движения. Боевики из ее состава активно прослушивают переговоры в открытых радиосетях, сопровождают колонны войск. Информация о движении оперативно поступает основным силам отряда. Личный состав указанной группы может действовать без оружия, под видом «севшей» на хвост войсковой колонны.

Транспортная группа рассредоточивается в укрытиях на направлениях отхода отряда и находится в готовности к эвакуации отряда, захваченного вооружения и пленных.

В зависимости от сроков подготовки, численного состава группы и предполагаемой цели нападения экстремисты организуют простые и сложные засады. Для проведения простой засады формируется группа из 5 – 15 боевиков, вооруженных автоматами, 1 – 2 пулеметами и 1 – 2 гранатометами. Сложная

засада проводится несколькими группами (до 30 человек), вооруженными снайперскими винтовками, крупнокалиберными пулеметами и минометами.

Организация и проведение обоих видов засад предполагают предварительную разведку объекта нападения, расчет сил и средств, необходимых для его уничтожения, определение порядка огневого поражения, маневр силами в ходе боя, выход из боя и отход в район укрытия.

Поскольку в большинстве случаев пути передвижения правительственных сил заранее известны экстремистам, то предварительную разведку объектов нападения и районов засад они осуществляют с привлечением местного населения, в том числе женщин и детей, которые не вызывают опасения со стороны военнослужащих. При этом определение первоочередных целей для поражения проводится в период прохождения колонны в одну сторону, а нападение – на обратном пути ее следования.

В ходе проведения простой засады команда о начале нападения передается членам группы по средствам мобильной связи с помощью GSM-телефона или с использованием УКВ-радиостанций. Для остановки колонны выводится из строя головное транспортное средство, как правило, с использованием гранатометов (2 – 3 выстрела одновременно). Затем поражается замыкающая единица техники и ведется интенсивный перекрестный огонь по остановившейся колонне со всех огневых позиций и из всех видов оружия. При этом предпринимаются попытки не допустить эвакуации раненых.

Основная цель простой засады – уничтожение малочисленных войсковых колонн. Для организации таких засад часто применяют самодельные взрывные устройства и мины.

Сложные засады применяются в основном для уничтожения крупных транспортных конвоев. Их организация предполагает более тщательную подготовку. При размещении на местности боевики занимают позиции на разных высотах с целью обеспечения максимального сектора обзора и ведения

огня. Вблизи огневых точек устраиваются схроны с оружием и боеприпасами, оборудуемые в складках местности.

При проведении сложных засад активно используются мины и СВУ, которые применяются для отсечения путей подхода подразделений подкрепления и создания помех при эвакуации раненых.

Маневр силами в ходе боя осуществляется в интересах нанесения последующих ударов. Его цель – сохранить инициативу и избежать потерь. Кроме того, экстремисты стремятся окружить атакованное подразделение. Маневр проводится с использованием особенностей рельефа местности.

В случае организации засады в населенном пункте экстремисты, как правило, проводят несколько атак. В ходе первой атаки применяется СВУ, подрывом которого боевики стремятся вынудить одну из машин сменить установленный маршрут и заманить ее в место, подготовленное для второй атаки. После отсечения такой машины от основных сил экстремисты, укрывшиеся под защитой построек, уничтожают ее, применяя стрелковое оружие и гранатометы.

Применение самодельных взрывных устройств

Несмотря на принимаемые меры по противодействию использованию СВУ, террористы постоянно совершенствуют тактику их применения.

При изготовлении СВУ боевики стараются шире использовать неметаллические компоненты и жидкие взрывчатые вещества с тем, чтобы затруднить их обнаружение специалистами инженерно-саперных подразделений. Как правило, к началу весенне-летнего сезона и открытию горных перевалов увеличиваются поставки взрывчатых веществ из соседних государств, прежде всего Турции, Иордании, Саудовской Аравии и Ливана, а также учащаются переброски в Сирию и Ирак иностранных наемников, обученных минно-взрывному делу.

Основной целью террористических актов с ис-



Рис. 1. Беспилотный летательный аппарат, снабженный взрывным устройством

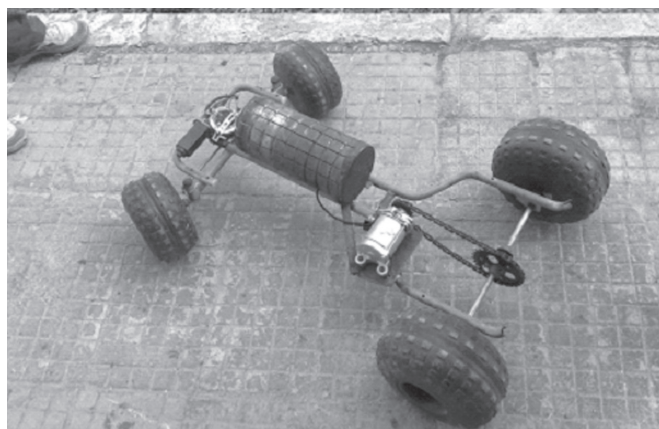


Рис. 2. Радиоуправляемый минитранспортер, снабженный взрывным устройством



Рис. 3. Курица с прикрепленной взрывчаткой

пользованием СВУ является уничтожение военной колесной и бронированной техники во время ее передвижения. Для наибольшей эффективности применения взрывных устройств боевики устанавливают муляж СВУ так, чтобы в ходе инженерной разведки путей следования колонны техники он был обнаружен и все транспортные средства остановились. После этого дистанционно приводят в действие одновременно 2 – 3 СВУ, заложенных в дорожное полотно.

Для совершения диверсионно-террористического акта в отношении военного объекта, как правило, стационарного, противник может скрытно осуществить под него подкоп и заложить заряд. При этом длина подкопа может достигать не менее километра, глубина – более 17 метров, а мощности заряда хватит для полного уничтожения (разрушения) объекта. Так, 11 июня текущего года в районе г. Алеппо противник, прокопав подземный проход до опорного пункта подразделения правительственных войск, произвел подрыв взрывного устройства. В результате восемь военнослужащих ВС САР погибли.

Высока вероятность проведения атак с использованием беспилотных летательных аппаратов, радиоуправляемых минитранспортеров, снабженных взрывным устройством (рис. 1, 2). Возможны случаи применения животных с прикрепленной взрывчаткой (рис. 3).

Использование смертников

Наряду с применением СВУ для осуществления террористических актов экстремисты активно используют смертников. Основными целями таких терактов являются органы исполнительной власти, блокпосты, торговые центры, рынки, государственные чиновники и высший командный состав вооруженных сил.

В период с июня по июль 2016 года в ходе боевых действий смертники применялись практически каждый день.

В зависимости от целей шахида совершают террористические акты либо с помощью транспортного



Рис. 4. Взрыв смертника на автомобиле

средства, либо без него. При проведении теракта с использованием транспорта экстремисты снаряжают взрывчатыми веществами автомобиль, бронированную технику, мотоцикл, велосипед. Транспортное средство направляется на объект атаки, и в момент столкновения с ним приводится в действие взрывное устройство (рис. 4). Анализ имеющихся видеоматериалов показал, что масса взрывчатки, размещенной в автомобиле, может достигать 1500 кг.

Несмотря на кажущуюся малую эффективность использования смертниками мотоциклов, такой способ совершения террористических атак является распространенным. Так, 11 июля 2016 года в районе г. Алеппо для уничтожения правительственных блокпостов противник применил 11 мотоциклистов-смертников. 5 были уничтожены на подъезде к блокпостам, остальным удалось максимально приблизиться и подорваться. В результате 4 военнослужащих ВС САР погибли, 7 получили ранения различной тяжести.

Широкое распространение получило применение смертников для прорыва обороны подразделений ВС САР. Одна из таких атак была допущена 15 июня 2016 года. Подразделение НВФ, завершив перегруппировку, перешло в наступление. Используя два заминированных БМП, управляемых смертниками, боевики прорвали оборону подразделений первой бригады КСИР и вошли в н.п. Халаса.

Чтобы максимально приблизиться к объекту атаки, машина максимально бронируется и движется с большой скоростью с совершением защитных маневров. Так, 15 июня 2016 года противник с 3 направлений контратаковал позиции отряда ВС САР и сковал его огнем с правого фланга. Затем с этого же фланга начал стремительно зигзагообразно выдвигаться бронированный автомобиль противника. По нему вели огонь из зенитных установок, крупнокалиберного пулемета ДШК и других пулеметов. И только при подходе автомобиля противника к наблюдательному пункту на расстоянии около 50 м командир отделения противотанкового взвода поразил его из гранатомета РПГ-26. Одновременно произошел подрыв автомобиля, начиненного взрывчатым веществом. В результате 6 человек получили ранения

различной тяжести, командир отделения противотанкового взвода скончался. После террористического акта началась атака противника по всему фронту на пикапах с зенитными установками и ДШК при поддержке огня из орудий и минометов. Отряд ВС САР был вынужден отступить.

Когда смертник действует без транспортного средства, террористический акт совершается путем приведения в действие закрепленного на теле смертника пояса, начиненного взрывчаткой. На случай психологической неготовности смертника к самоубийству предусмотрен вариант принудительного подрыва вмонтированного в «пояс шахида» взрывного устройства с помощью радиоуправляемого взрывателя.

Для беспрепятственного проникновения смертника в крупные города применяются краденые автомобили скорой помощи и автомобили международных неправительственных организаций, которые впоследствии подрываются.

Известны случаи использования смертников для проделывания проходов в минных полях. Так, 11 июля 2016 года при попытке наступления подразделений НВФ в районе г. Алеппо массово были применены смертники для проделывания проходов в минно-взрывных заграждениях. Все они были безоружны.

Также зафиксированы случаи, когда смертники под видом добровольной сдачи в плен или под видом раненых при сближении с военнослужащими правительственных войск приводили в действие закрепленное на теле взрывное устройство.

Анализ применения НВФ химического оружия

На территории САР зафиксированы и преданы огласке не менее четырех фактов применения химического оружия против правительственных войск и гражданского населения (табл. 1). Применение носи-

Таблица 1

Факты применения химического оружия на территории САР

п/п	Дата	Место	Тип	Источник
1	16 марта 2015 г.	Провинция Идлиб	АХОВ Разрушение химического предприятия в результате ракетного обстрела	МИД Сирии.
2	16, 24, 30-31 марта 2015 г.	Провинция Идлиб. Населенные пункты Сармин, Кменас и Бинниш.	Хлор. Сброс емкостей с вертолета	МИД России. Инфомагентства США: Human Right Watch и др.
3	2, 7 мая 2015 г.	Провинция Идлиб. Населенные пункты Нейраб, Кафр Батикх	Хлор. Сброс емкостей с вертолета	Инфомагентства США: Human Right Watch и др.
4	28 июня 2015 г.	Провинция Аль-Хасеке. Город Аль-Хасаке и деревня Тель Брак	Иприт. Минометные мины	Инфомагентства США: Newsweek и др.
5	21 августа 2015 г.	Провинция Алеппо. Город Мариа	Иприт. Минометные снаряды (50 шт.)	Инфомагентства США: The Guardian и др. Инфомагентство Aljazeera
6	9 апреля 2016 г.	Провинция Алеппо. Город Хай-Эш-Шейх-Максуд	Хлор. Применение баллонов с сжиженным хлором, (установка кустарного производства)	МИД Сирии
7	26 апреля 2016 г.	Провинция Алеппо. Город Хай-Эш-Шейх-Максуд	Хлор. Применение баллонов с сжиженным хлором, (установка кустарного производства)	МИД Сири

ло очаговый характер, отличалось сравнительно незначительными масштабами и привело к единичным случаям смертельного поражения. В основном были получены легкие токсические поражения, не требовавшие длительного лечения. Наиболее тяжелый случай зафиксирован в августе 2015 года при применении иприта (поражение получили 60 человек).

В основном в качестве отравляющих веществ был использован сжиженный хлор, в качестве средства применения – баллоны. В 2015 году, по неподтвержденным и противоречивым данным зарубежных СМИ, зафиксировано применение иприта, снаряженного в минометных минах.

По состоянию на июль 2016 года, в соответствии с официальными данными, все запасы отравляющих веществ на территории САР уничтожены или вывезены.

До 2015 года в САР имелось следующее химическое оружие:

- отравляющие вещества кожно-нарывного действия HD (иприт);
- бинарные компоненты GB (зарин);
- бинарные компоненты VX (ви-экс) и VM (ви-эм);
- прекурсоры отравляющих веществ (исходные компоненты для производства).

По состоянию на 1 мая 2015 года не уничтоженными остались прекурсоры. По причине малой токсичности их применение в качестве оружия неэффективно.

Стоит отметить, что имеется информация о возможном наличии у боевиков отравляющих веществ, похищенных из арсеналов САР и с территории Ирака (122-мм реактивные и 155-мм артиллерийские снаряды, снаряженные зарин и ипритом). Кроме того, по имеющимся сведениям, в 2012 году боевиками были захвачены емкости с жидким хлором.

Применение вышеуказанных отравляющих веществ возможно с помощью артиллерии, минометов, фугасов, мин. Создание сплошных обширных районов заражения маловероятно. Возможно диверсионное применение, подрывы заминированных объектов, заражение зданий и сооружений, источников воды и складов продовольствия, провокации. При использовании боеприпасов (баллонов), снаряженных химически опасными веществами (хлор, аммиак), вероятность поражения подготовленного личного состава маловероятна. Радиус зоны заражения от одного боеприпаса составит 10 – 20 метров. Зона заражения быстро самодегазируется в результате испарения вещества при высокой температуре почвы и воздуха. Штатные противогазы полностью защищают от хлора. Для защиты от аммиака потребуются быстрый выход из зоны заражения в противогазе либо (при необходимости работы в очаге) использование дополнительных защитных патронов к противогазу, применение изолирующих дыхательных аппаратов.

Анализ организации и проведения НВФ разведывательной деятельности

Руководители и командиры боевиков уделяют большое внимание ведению разведки и сбору информации о позициях правительственных войск, о государственных и военных объектах, а также об оказывающих поддержку государству лицах.

На подконтрольных властям территориях из состава поддерживающих террористов лиц создаются «спящие ячейки». Их задача – ведение разведки, проведение провокаций, подготовка схронов для оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ для осуществления террористической деятельности.

Широко используются оперативные возможности оппозиционно настроенного населения и беженцев с целью получения разведывательной информации о взлетах и районах действия авиации. Отмечены случаи попыток завербовать сотрудников аэропортов.

В качестве мер раннего предупреждения активно ведется воздушная разведка с применением беспилотных летательных аппаратов кустарного производства, ведущих видеосъемку, с аппаратурой передачи данных и управлением по каналам Wi-Fi.

В северных районах страны (провинции Алеппо, Идлиб, Аль-Хасеке) боевики широко используют для ведения разведки небольшие БЛА типа «квадрокоптер». Отмечены случаи перехвата частот, используемых войсками, а также тактической авиацией, для ведения переговоров с применением радиоэлектронных средств, работающих в коротковолновом и ультракоротковолновом диапазонах (AR 5000) (Эль-Кунейтра, Алеппо, Хомс).

Анализ применения противником БЛА в виде доработанных в кустарных условиях изделий любительского авиамоделирования (установлены видеокамеры, усилен канал передачи изображения/управления) показывает, что возможности НВФ по ведению воздушной разведки возросли.

Следует отметить, что ведение НВФ воздушной разведки с применением беспилотных летательных аппаратов возможно на дальностях до 2 – 3 км (обусловлено недостаточной емкостью АКБ).

Для контроля обстановки и перемещений правительственных войск используются видеокамеры. Для разведки целей и фиксации результатов диверсий применяется видеозаписывающая аппаратура.

Радиоразведка и радиолокационная разведка ведутся мобильными средствами, а также задействуется сеть информаторов из числа как мирного населения, так и сотрудников силовых структур. Особенностью системы управления бандформированиями является применение лидерами НВФ правил скрытого управления войсками, а также периодическая смена рабочих частот.

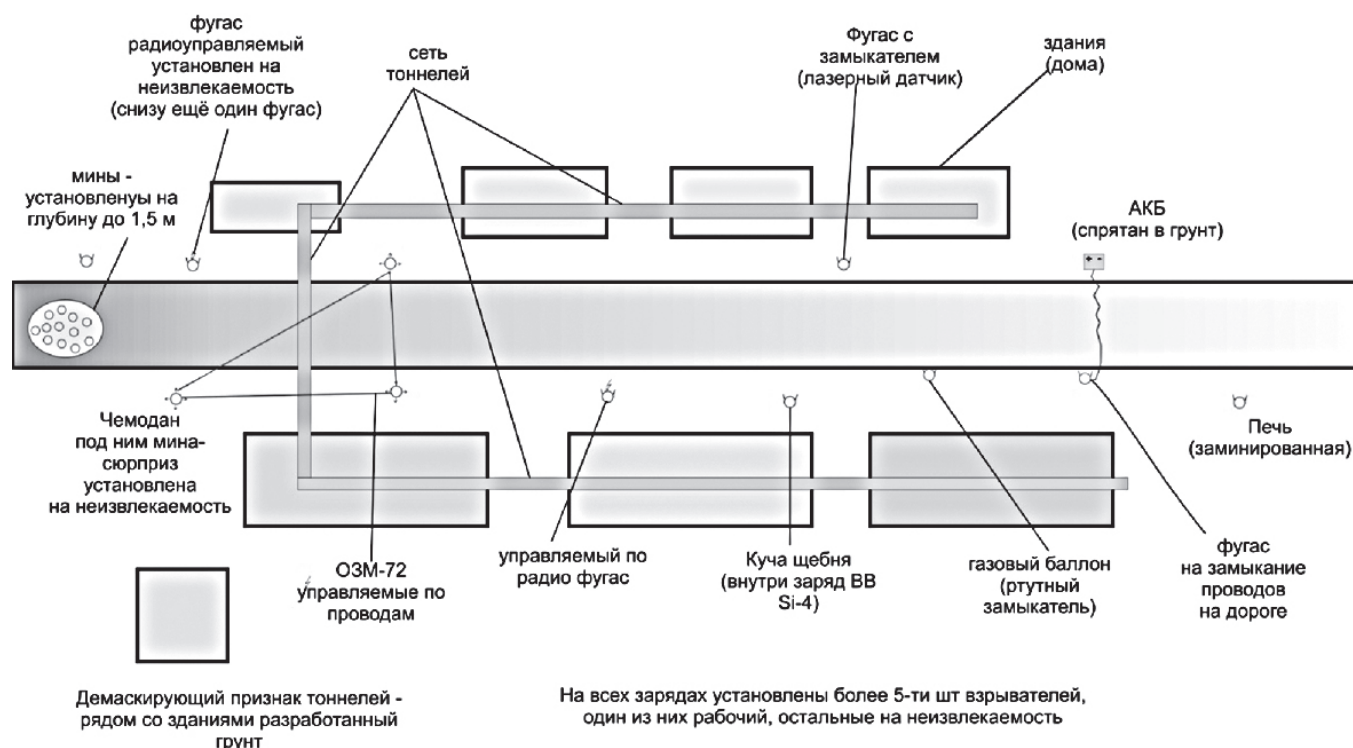


Рис. 5. Вариант минирования НВФ городских улиц

Анализ организации и проведения НВФ мероприятий инженерного оборудования районов, рубежей и позиций

При организации долговременной обороны в захваченных населенных пунктах боевики оборудуют огневые позиции в зданиях, в том числе минируют подходы к ним. Управляемые (неуправляемые) минные поля (минно-взрывные заграждения) на главных улицах (рис. 5), а также заминированные здания и сооружения снижают темп наступления штурмовых отрядов правительственных войск или останавливают их для проведения разминирования, что зачастую выполнить проблематично.

Инженерное оборудование позиций в основном осуществляется днем.

Инженерное оборудование позиций, в особенности позиций артиллерии и танков, в большинстве случаев осуществляется бульдозерами в авангарде данных подразделений (объектов).

В целом необходимо отметить, что НВФ, действующие против правительственных войск в Сирии, используют фактически весь наработанный ранее арсенал способов террористических действий. При этом отмечается высокая идеологическая и профессионально-боевая подготовка, фанатизм при проведении террористических актов. Широкая разветвленная по всему миру вербовочная сеть позволяет фактически без перерыва восполнять потери боевиков.

Полковник Андрей КЛИМОВ

ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ВОЕННО-ИСТОРИЧЕСКОЙ РАБОТЫ В ВОЙСКАХ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сегодня наблюдается тенденция повышения интереса к истории, ее переосмысления и введения в оборот неизвестных ранее архивных документов. Это связано с попытками понять сущность происшедших событий, извлечь из них исторические уроки и сделать выводы, необходимые для развития Российского государства.

Более чем двухвековая история войск национальной гвардии неотделима от истории страны. Войска неоднократно подвергались реформированию, менялись их название, состав, структура, функции и задачи. Однако их предназначение оставалось неизменным – обеспечение безопасности личности, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Военно-историческая работа является составной частью научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии и представляет собой работу по организации и проведению научных исследований актуальных проблем военной истории, истории строительства и развития войск, по внедрению полученных научных результатов в практику войск национальной гвардии.

Целью военно-исторической работы в войсках является формирование системы исторических знаний о закономерностях развития и применения войск, позволяющих совершенствовать деятельность Росгвардии в современных условиях, пропагандировать историю и традиции войск.

К основным задачам военно-исторической работы в войсках относятся:

- определение актуальных направлений военно-исторических исследований, позволяющих объективно изучать исторические события и этапы развития войск;
- проведение военно-исторических исследований по вопросам развития организационной структуры, оперативного искусства и тактики войск национальной гвардии, деятельности войск в повседневных условиях, при чрезвычайных обстоятельствах, вооруженных конфликтах и в военное время;
- внедрение в деятельность войск результатов военно-исторических исследований, в том числе направленных на противодействие попыткам фальсификации истории войск национальной гвардии.

Основными направлениями военно-исторической работы в войсках национальной гвардии Российской Федерации являются:

- изучение истории организационного строительства, развития и деятельности войск;
- обобщение исторического опыта с целью раскрытия закономерностей и тенденций развития войск, необходимых для их дальнейшего совершенствования в современных условиях;
- борьба с фальсификациями военной истории России, и в частности истории войск национальной гвардии Российской Федерации;
- издание научных трудов, сборников военно-исторических материалов по основным направлениям служебно-боевой деятельности войск;

Полковник
А.А. КЛИМОВ –
начальник 4-го научного отдела
(военно-исторической работы)
Центра оперативно-тактических
исследований
войск национальной гвардии
Российской Федерации,
доктор исторических наук, доцент

- увековечение памяти погибших военнослужащих, работа по благоустройству и сохранению мест их захоронений;

- воспитание личного состава войск на примерах патриотизма, в лучших традициях военной истории России и войск национальной гвардии РФ.

При проведении военно-исторической работы выделяются **основные формы** ее проведения, в том числе **по направлению исследования военной истории и истории войск национальной гвардии:**

- проведение научно-исследовательских работ по военно-исторической тематике;

- проведение научно-практических конференций, семинаров, совещаний, конкурсов по военно-исторической тематике;

- внедрение научной продукции по военно-исторической тематике в деятельность войск.

По направлению пропаганды истории и традиций войск национальной гвардии:

- проведение информирования личного состава по знаменательным датам военной истории и истории войск;

- проведение читательских конференций, тематических вечеров, конкурсов и выставок по военно-исторической тематике;

- организация и проведение мероприятий по увековечению памяти погибших военнослужащих и пропаганде их подвигов среди личного состава;

- организация полевых военно-исторических поездок, походов по местам боев (боевой славы) войск национальной гвардии Российской Федерации, встреч с ветеранами войск, участниками боевых действий, ветеранами войн и вооруженных конфликтов, военными историками;

- проведение экскурсий с личным составом, направленных на изучение истории и традиций войск национальной гвардии Российской Федерации.

Военно-историческая работа, как деятельность организаторского и исполнительного уровня, направлена на реализацию основных функций военной истории.

Выделяют несколько функций военной истории:

- **мировоззренческая** – выражается в осмыслении места войны в историческом процессе, выработке отношения к войне и роли в ней человека, а также к войне и военным действиям (искусству их ведения) как средствам изменения действительности в интересах общества и государства; данная функция способствует развитию общей, в том числе военной, культуры человека и гражданина, влияет на формирование правильных представлений о характере современной войны;

- **научно-познавательная** – заключается в том, что военная история изучает военное прошлое нашей страны и других стран, вырабатывает теоретические положения и оценки по истории войн, военного искусства, военного строительства, процесса создания и развития войск национальной гвардии, выявляет закономерности этих процессов;

- **аналитико-прогностическая** – предоставление исторического материала для прогнозирования перспективного строительства и развития военной организации страны и войск национальной гвардии;

- **практически-рекомендательная (методологическая)** – предоставление исторического материала и рекомендаций для выработки научно обоснованного решения, формирование методологии решения проблем (задач) военно-исторической работы;

- **образовательная** – выражается в передаче прежде всего военнослужащим и сотрудникам войск профессиональных знаний, умений и навыков, повышении уровня их мастерства, расширении кругозора, развитии творческого мышления;

- **воспитательная** – состоит в том, что, раскрывая героическое прошлое России, военно-историческая наука способствует повышению морального духа нации, ее нравственности.

В соответствии с основными функциями военной истории в военно-исторической работе **в войсках национальной гвардии применяются различные формы** ее проведения, которые делятся на несколько групп:

- формы, применяемые при проведении военно-исторических исследований: научно-исследовательские работы и диссертационные исследования по выявлению, обобщению и распространению положительного опыта деятельности войск национальной гвардии, работа в исторических архивах и др.;

- формы, применяемые при проведении научно-представительских мероприятий: обобщение результатов научно-практических конференций, семинаров, совещаний, конкурсов научных работ, участие в работе научных и общественных организаций и др.;

- формы, применяемые при внедрении научной продукции в деятельность войск национальной гвардии: библиотечные фонды, электронные банки данных, профессионально-должностная (оперативная, командирская, боевая) подготовка и др.;

- формы, применяемые в процессе пропаганды истории и традиций войск национальной гвардии: читательские конференции, диспуты, тематические вечера, юбилейные торжества, воинские ритуалы, встречи с ветеранами войск, посещение музеев, экскурсии, организация конкурсов, выставок, публикация статей, архивных материалов, демонстрация фото- и видеоматериалов, кинофильмов по военно-исторической тематике и др.

На современном этапе развития войск национальной гвардии особое значение в военно-исторической работе приобретает противодействие попыткам фальсификации военной истории. В последнее время в ряде исторических работ, периодической печати и кинематографе, освещающих деятельность войск НКВД в годы войны, особый акцент делается только на выполнении войсками якобы карательных функций. Некоторые авторы, используя различные вымыслы и

домыслы, широко распространяют в своих произведениях, кинофильмах и телепередачах тезис о том, что основной задачей личного состава войск НКВД в годы войны являлось создание заградительных отрядов, необходимых для недопущения и пресечения отступления воинских частей Красной Армии. Следует отметить, что большинство этих домыслов не имеет под собой никакого основания.

28 июля 1942 года был издан приказ народного комиссара обороны СССР № 227, более известный как «Ни шагу назад!». Именно с ним связывают появление в составе Красной Армии заградительных отрядов. Им в приказе посвящен лишь один абзац: «...военным советам армий и прежде всего командующим армиями: ... б) сформировать в пределах армии 3 – 5 хорошо вооруженных заградительных отрядов (до 200 человек в каждом), поставить их в непосредственном тылу неустойчивых дивизий и обязать их в случае паники и беспорядочного отхода частей дивизии расстреливать на месте паникеров и трусов и тем помочь честным бойцам выполнить свой долг перед Родиной...»¹.

Формирование заградительных отрядов возлагалось на военные советы и командиров, то есть на армейские органы управления. Расстреливать отступающие подразделения требовалось только «в случае паники и беспорядочного отхода», да и то лишь «паникеров и трусов». На указание производить массовые расстрелы это никак не похоже.

Несмотря на наличие в отрядах НКВД автоматического оружия, их отдельно располагавшиеся посты и патрули вряд ли были в состоянии останавливать массы пехоты в случае беспорядочного отхода. Не могли они и оперативно реагировать на изменения обстановки из-за недостаточности средств связи и транспорта.

В период подготовки к 70-летию Победы советского народа в Великой Отечественной войне войсковыми историками была проведена работа по противодействию фальсификациям военной истории и истории войск. Так, совместно с различными государственными органами и учреждениями страны проведена активная работа по подготовке и изданию согласно распоряжению Президента РФ **фундаментального многотомного труда «Великая Отечественная война 1941 – 1945 годов»**. Подготовлены и включены в рукописи томов фундаментального труда исторические материалы, отражающие служебно-боевую деятельность войск НКВД в годы Великой Отечественной войны:

– в **3-й том «Битвы и сражения, изменившие ход войны»**: участие личного состава войск в боевых действиях при обороне Москвы, Ленинграда, Сталинграда, Кавказа и в Курской битве;

– в **4-й том «Освобождение территории СССР. 1944 год»**: проведение личным составом войск НКВД специальных операций по очистке тыла действующей

Красной Армии в ходе подготовки наступательных операций летне-осенней кампании 1944 года, борьба с националистическим подпольем при освобождении Украины, Белоруссии, Прибалтики в 1944 году;

– в **5-й том «Победный финал. Завершающие операции Великой Отечественной войны в Европе. Война с Японией»**: участие войск НКВД в специальных операциях по очистке тыла действующей Красной Армии на территории Восточной Европы и на Дальнем Востоке, борьба с националистическим подпольем в западных районах СССР в 1945 году;

– в **11-й том «Политика и стратегия Победы: стратегическое руководство страной и Вооруженными силами СССР в годы войны»**: процесс организационно-структурного развития НКВД в годы Великой Отечественной войны и приведения структуры наркомата в соответствие с требованиями вооруженной борьбы, изменение системы органов управления войсками НКВД согласно со служебно-боевыми задачами военного времени.

В настоящее время продолжается работа войсковых историков по данной тематике. Изучаются архивные документы и источники для включения в военно-исторический труд в 5 томах «Органы и войска НКВД в годы Великой Отечественной войны» (к 75-летию Победы в Великой Отечественной войне).

При проведении дальнейших мероприятий военно-исторической работы в войсках национальной гвардии необходимо формировать единый подход к исследованию исторических периодов и оценке важнейших событий истории войск.

В рамках данной работы подготовлен и направлен в войска сборник архивных документов **«Неизвестные страницы истории войск национальной гвардии Российской Федерации»**.

В дальнейшем планируется издание сборника архивных документов не менее одного раза в полугодие.

Таким образом, сегодня исследователи истории войск должны активно использовать базу первоисточников истории войск, хранящихся в государственных и ведомственных архивах страны. Кроме того, нельзя забывать, что Центральный архив войск национальной гвардии РФ, Центральный музей войск национальной гвардии РФ в своих фондах хранят важную информацию о ключевых событиях истории войск.

При этом важно отметить, что те исследователи, которые первыми получают возможность введения в научный оборот исторических документов, имеют и преимущество в формировании мнения о тех событиях. Поэтому централизованный подход к освещению исторических фактов крайне необходим, для того чтобы вывести военно-историческую работу в войсках национальной гвардии РФ на качественно новый уровень развития.

¹ Военно-исторический журнал. М., 1988. № 8. С. 75.

Полковник Тимур ХАЛИТОВ,
подполковник Руслан ДЗБОЕВ

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УСТАВНЫХ ДОКУМЕНТОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одним из основных направлений деятельности органов управления и научно-исследовательских организаций Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации¹ в рамках распространения опыта и внедрения его в практику деятельности войск² является разработка уставных документов ФСВНГ РФ.

Уставные документы отражают официально принятые в государстве военно-политические и военные взгляды на теорию и практику подготовки и ведения военных действий. Они разрабатываются на основе положений военной доктрины государства, достижений военной науки, отечественного и зарубежного опыта ведения вооруженной борьбы с учетом достигнутого уровня выучки войск (сил), организационно-штатной структуры объединений (соединений, воинских частей), уровня их оснащенности современными образцами вооружения и военной техники.

Уставные документы являются руководящими документами, определяющими цели, задачи, принципы, порядок подготовки и ведения военных действий, а также регламентируют деятельность войск (сил) в повседневных условиях, что требует постоянного их развития и совершенствования.

С созданием ФСВНГ РФ началась работа по разработке уставных документов войск национальной гвардии Российской Федерации³.

ФСВНГ РФ является правопреемником МВД РФ в отношении передаваемых ей органов управления, объединений, соединений, воинских частей, военных образовательных организаций высшего образования и иных организаций внутренних войск МВД России, которые накопили достаточный опыт в разработке документов. Однако при создании системы уставных документов выявлены проблемные вопросы:

- система уставных документов создается в условиях формирования самой ФСВНГ РФ, что не позволяет в полном объеме использовать опыт применения внутренних войск МВД России;
- изменение количества, объема и специфики возложенных на войска национальной гвардии задач;
- отсутствие стройной системы нормативных правовых актов, регулирующих деятельность ФСВНГ РФ;

Полковник
Т.М. ХАЛИТОВ –
начальник 2-го научного отдела
Центра оперативно-тактических
исследований войск национальной
гвардии Российской Федерации,
кандидат педагогических наук

Подполковник
Р.Т. ДЗБОЕВ –
офицер 2-го научного отдела
Центра оперативно-тактических
исследований войск национальной
гвардии Российской Федерации,
кандидат исторических наук

¹ Далее – ФСВНГ РФ.

² Далее – войска национальной гвардии, ВНГ РФ, войска.

³ Далее – уставные документы.

– отсутствие достаточного опыта разработки проектов руководящих документов у разработчиков уставных документов.

Данные проблемные вопросы обусловили необходимость определения дальнейших путей совершенствования системы уставных документов.

Во-первых, необходимо осуществить научно-теоретическую проработку вопросов совершенствования уставотворческой деятельности. На этом этапе с привлечением научных организаций и органов управления необходимо утвердить методологию разработки системы уставных документов, в которой решить такие задачи, как:

– анализ процесса разработки уставных документов войск национальной гвардии и аналогичных структур за рубежом;

– анализ соответствия предлагаемой системы уставных документов задачам и условиям применения войск национальной гвардии;

– формулирование задач, принципов и подходов к совершенствованию методологии разработки, апробации и ввода в действие уставных документов;

– разработка предложений по перспективной системе (перечню и их основному содержанию) уставных документов;

– выработка предложений по оптимизации состава органов управления, разрабатывающих уставные документы.

Во-вторых, в целях исключения разногласий в понятиях необходимо определиться с иерархией уставных документов и под каждым из них понимать следующее:

– устав – основополагающий руководящий документ, определяющий основы деятельности войск национальной гвардии;

– наставление – основополагающий руководящий документ, содержащий положения и рекомендации по вопросам подготовки, ведения и всестороннего обеспечения деятельности войск национальной гвардии;

– руководство – руководящий документ, содержащий указания и требования по вопросам обучения личного состава, устройства, эксплуатации (боевого применения) и хранения вооружения и военной техники, другого военного имущества, а также порядка ведения служебной переписки и делопроизводства;

– курс (стрельб, вождения и т.д.) – руководящий документ (пособие), определяющий порядок и содержание подготовки (обучения) военнослужащих и сотрудников;

– инструкция – документ, устанавливающий порядок, способы и методы осуществления различных частных задач и мероприятий, касающихся организационных, хозяйственных, финансовых, эксплуатационных, обслуживающих и иных сторон

деятельности воинской части (органа), подразделений и организаций, их структурных элементов, а также должностных лиц;

– правила – официальные, нормативно-предписывающие документы, содержащие положения и рекомендации по наиболее типичным случаям действий военнослужащих и сотрудников, определяющие последовательность и порядок выполнения ими служебных обязанностей, в том числе и в особых условиях;

– указания – официально предписывающие документы, содержащие разъяснения по поводу действий применительно к специфической сфере военной деятельности или определенным условиям этой деятельности.

Комплекс вышеназванных нормативных правовых документов (уставных документов), определяющих цели, задачи, принципы, способы подготовки и применения войск (сил), а также регламентирующей деятельность органов управления и обеспечения в любых условиях обстановки целесообразно рассматривать как систему уставных документов.

Важное преимущество такой системы заключается в том, что она позволит успешно решать сложную задачу согласования положений уставных документов на всех уровнях.

При этом предлагается в систему уставных документов включить основополагающие руководящие документы и другие руководящие документы. При этом под основополагающими руководящими документами целесообразно понимать уставы и наставления, регламентирующие деятельность войск национальной гвардии.

Базовым для всей системы основополагающих уставных документов необходимо определить Устав войск национальной гвардии Российской Федерации, рассматривая данную систему по трем подсистемам (трем уровням):

– уставные документы по деятельности войск национальной гвардии;

– уставные документы по предназначению войск национальной гвардии и управлению ими;

– уставные документы по всестороннему обеспечению войск национальной гвардии.

В-третьих, система уставных документов должна соответствовать ряду требований:

– обязательность учета руководящих документов ФСВНГ РФ, а также МО, ФСБ, МЧС России и других федеральных органов исполнительной власти в части, касающейся совместного применения с войсками национальной гвардии;

– охват своими положениями и рекомендациями всех организационных структур войск национальной гвардии на период подготовки и выполнения служебно-боевых задач как в мирное, так и в военное время;

– преемственность действовавших уставных до-

кументов, сохранение тех положений, которые не утратили своей силы;

- сочетание внутреннего единства, своевременного содержания входящих в ее состав уставных документов, рациональной структуры, единого понятийного аппарата;

- охват всех сторон деятельности войск национальной гвардии;

- соответствие нормативных правовых актов своему предназначению и месту в системе уставных документов;

- учет опыта современных войн и вооруженных конфликтов, выполнения служебно-боевых задач, результатов исследований;

- ясность, краткость, внутренняя логика, однотипность структуры и порядка изложения, наглядность;

- непротиворечивость положений.

При разработке уставных документов необходимо также учитывать ряд требований, которые относятся к любым военным документам:

- их соответствие федеральным законам и нормативным правовым актам Российской Федерации по вопросам обороны, безопасности и правопорядка, а также положениям международного права;

- документы должны раскрывать особенности деятельности органов управления в повседневных условиях мирного времени, при постепенном или резком обострении военно-политической обстановки, в военное время, а также при ликвидации вооруженных конфликтов;

- соблюдение однообразия и стройности изложения требований (положений) в уставных документах различного предназначения.

Эти требования должны достигаться:

- четкостью изложения текста уставного документа, не допускающего двоякого толкования;

- употреблением понятных, лаконичных формулировок, установленных сокращений;

- исключением слов, не несущих смысловой нагрузки;

- исключением дублирования положений, имеющих в других уставных документах;

- отсутствием противоречивых, взаимоисключающих положений.

При определении содержания уставных документов необходимо:

- включать только устоявшиеся взгляды и положения в области военного искусства, прошедшие достаточно серьезную проверку в ходе оперативной и боевой подготовки, а в военное время – исходя из опыта боевых действий войск национальной гвардии;

- отражать перспективы развития организационной структуры войск национальной гвардии, сил

и средств вооруженной борьбы, способов действий объединений, соединений и воинских частей;

- включать в положение уставных документов апробированные нормативные характеристики, временные показатели и др.

Принципы построения каждого уставного документа должны отражать политику государства в области обороны, безопасности и правопорядка, правила его функционирования и соответствовать подходам к регламентации деятельности в других государственных структурах. При этом следует учитывать опыт строительства войск национальной гвардии и коренные изменения государственного устройства.

Основные принципы формирования структуры уставных документов:

- формирование уставных документов должно производиться в первую очередь по принципу целевого предназначения;

- при разработке уставных документов целесообразно избегать информационной избыточности и включения в них справочных материалов.

В целом содержание уставных документов должно быть унифицировано. Унификацию целесообразно осуществлять по ряду элементов, присущих большинству документов. К ним относится общая структура документа, состоящая из глав и разделов. Главы могут содержать общие положения, основы организации управления, основы деятельности соединений и воинских частей по предназначению, вопросы всестороннего обеспечения деятельности войск. Для удобства понимания главы могут делиться на разделы. При этом их содержание должно последовательно раскрывать все аспекты рассматриваемой деятельности. Разделы глав, раскрывающих основы деятельности соединений и воинских частей, должны содержать задачи, возлагаемые на них в мирное и военное время, с соблюдением последовательности и особенностей их выполнения и т.д.

В-четвертых, обеспечить совершенствование организационной работы органов управления и научных организаций, в том числе и за счет активизации деятельности постоянно действующей уставной комиссии войск национальной гвардии Российской Федерации¹, главной целью работы которой будет координация и контроль уставотворческой деятельности войск национальной гвардии.

Для этого к органам управления по подготовке уставных документов могут быть предъявлены такие требования, как:

- создание стройной системы штатных органов по разработке уставных документов сверху донизу;

- повышение ответственности руководителей органов управления, отвечающих за разработку

¹ Далее – уставная комиссия.

и своевременный ввод в действие уставных документов;

- рассмотрение наиболее важных (проблемных) вопросов на служебных совещаниях и заседаниях уставных комиссий (подкомиссий) и оперативное принятие решений по ним;

- постоянный контроль за ходом и сроками разработки уставных документов.

Принципиальная схема разработки уставных документов может быть сведена к следующему: планирование, подготовка регламентирующих документов, согласование с соисполнителями, рассмотрение на уставной комиссии, апробация в войсках, утверждение, издание и доведение до органов управления и войск.

Для лучшего восприятия методики разработки документов целесообразно весь процесс разделить на несколько относительно самостоятельных этапов. Такими этапами могут быть:

Первый – организационные мероприятия по планированию разработки документов. Создание и организация работы комплексной рабочей группы войск национальной гвардии на постоянной основе.

Второй – подготовка руководящих документов для разработки (переработки) положений уставных документов (подготовка проекта приказа директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации – главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации об организации разработки основополагающих уставных документов).

Третий – подготовка исходных данных для разработки проектов уставных документов, теоретическая проработка новых положений, подготовка рабочих материалов, их согласование.

Четвертый – непосредственная разработка проектов глав, разделов, статей уставных документов. Согласование проектов с заинтересованными органами управления, утверждение на уставной комиссии.

Пятый – апробация проектов уставных документов в войсках, доработка их с учетом полученных предложений, а также их проверки на командно-штабных, войсковых учениях и в ходе теоретических исследований.

Шестой – анализ результатов апробации новых положений, рассмотрение проектов уставных документов непосредственными руководителями и на заседаниях уставной комиссии, их доработка, представление документов на рассмотрение и утверждение, издание уставных документов и рассылка их в органы управления войск национальной гвардии.

Таким образом, предлагаемые подходы в разрешении проблемных вопросов формирования системы уставных документов являются лишь основными отправными точками уставотворческой деятельности. В ходе разработки документов может меняться очередность выполнения тех или иных мероприятий, применяться другие подходы к организации работы, что во многом будет зависеть от инициативы, подготовленности и творчества разработчиков.

Полковник Виталий РАБОТИНСКИЙ

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗРАБОТКИ КОНЦЕПЦИИ НАУЧНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Образование Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации¹ и преобразование внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации² в войска национальной гвардии Российской Федерации³ требуют анализа сложившейся системы научного обеспечения служебно-боевой деятельности⁴ внутренних войск МВД России и на ее основе выработки инновационных подходов к построению системы научного обеспечения деятельности войск.

Безусловно, также заслуживает внимания и анализа в этом вопросе опыт таких федеральных органов исполнительной власти, как Минобороны России и МВД России по разработке концептуальных документов, отражающих официальные взгляды данных ведомств на перспективы развития научной составляющей.

В Минобороны России военно-научный комплекс является основным механизмом для формирования научной основы обеспечения военной безопасности страны.

В целях развития военно-научного комплекса, создания и реализации опережающего научно-технического задела, гарантированно обеспечивающего военную безопасность и обороноспособность государства, а также высокую боеготовность ВС РФ и их способность решать все поставленные задачи в ближне-, средне- и долгосрочной перспективе в октябре 2015 года министром обороны РФ утверждена Концепция развития военно-научного комплекса на долгосрочный период. В ней определены цель, задачи и основные подходы к совершенствованию военно-научного комплекса, этапы и механизм ее реализации.

Преобразования сосредоточены по трем основным направлениям:

- сохранение и развитие научного потенциала и научных школ в научно-исследовательских институтах и вузах Минобороны России, наращивание их возможностей по проведению научных исследований, развитие лабораторно-экспериментальной базы;

- совершенствование руководства научными исследованиями в Министерстве обороны, формирование и развитие системы взаимодействия между институтами для обеспечения совместного получения актуальных научных результатов;

- совершенствование нормативной правовой базы, регламентирующей проведение научных исследований.

Мероприятия по их реализации определяются индивидуально

¹ Далее – ФСВНГ РФ.

² Далее – МВД России.

³ Далее – войска национальной гвардии или войска.

⁴ Далее – СБД.

Полковник
В.О. РАБОТИНСКИЙ –
начальник группы (методологии
научного исследования)
5-го научного отдела
Центра оперативно-тактических
исследований
войск национальной гвардии
Российской Федерации

для каждой организации, входящей в военно-научный комплекс, и реализовываются инструментами программно-целевого метода.

Кроме того, основные направления совершенствования организации научных исследований, а также приоритетные направления научных исследований определены в Концепции строительства и развития военной организации до 2030 года.

В МВД России организована работа по разработке проекта Концепции научного обеспечения деятельности органов внутренних дел РФ до 2021 года, которая возложена на ВНИИ МВД России с целью создания эффективной системы научного обеспечения развития МВД России.

В качестве основных задач определено:

- совершенствование организации, планирования и координации научного обеспечения;
- повышение качества научной продукции и обеспечение широкого внедрения результатов научных исследований в деятельность органов внутренних дел;
- сохранение, восполнение и развитие научного потенциала МВД России;
- создание современной инфраструктуры и развитие материально-технической базы научного обеспечения деятельности органов внутренних дел.

В связи с этим рассмотрение вопросов, вынесенных в заголовок данной статьи, предлагается проводить в разрезе достигнутого уровня развития системы научного обеспечения СБД внутренних войск, а также с учетом векторов развития научной составляющей, раскрываемых в вышерассмотренных концептуальных документах Минобороны России и МВД России, применительно к войскам национальной гвардии.

Сложившаяся система научного обеспечения внутренних войск МВД России оправдала себя, неоднократно доказывала на практике необходимость своего существования, стала базой для создания системы научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии с учетом особенностей выполняемых задач.

Под научным обеспечением деятельности войск национальной гвардии будем понимать комплекс мероприятий, направленных на повышение эффективности решения задач, возложенных на войска национальной гвардии, путем формирования системы знаний о закономерностях строительства, развития, применения и управления силами и средствами войск национальной гвардии на основе проведения научных исследований и использования их результатов в деятельности войск.

Создаваемая система научного обеспечения деятельности войск функционирует под общим руководством директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации –

главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации и представляет собой совокупность взаимосвязанных компонентов: организационного, научно-исследовательского, вузовского и войскового (рис. 1).

В ходе преобразований новацией при формировании структуры системы научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии явилось разделение организационных и научно-исследовательских функций, которые возлагались на Центр оперативно-тактических исследований внутренних войск МВД России. Организационные функции в новой структуре возложены на созданное в центральном аппарате ФСВНГ РФ военно-научное управление. Разделение функций должно повысить качество как организации научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии, так и собственно проведения научных исследований головным научно-исследовательским подразделением войск – Научным центром стратегических исследований ФСВНГ РФ.

Формируемая структура системы научного обеспечения деятельности войск должна обеспечивать качественное повышение уровня реализации государственной политики в сфере научной и научно-технической деятельности, осуществляемой в войсках национальной гвардии.

При определении основных направлений развития и совершенствования научного обеспечения должны учитываться приоритетные направления развития науки и технологий Российской Федерации с учетом специфики деятельности войск национальной гвардии.

В этой связи для систематизации взглядов на перспективы развития научного обеспечения деятельности войск, выработки направлений совершенствования форм и методов военно-научной работы, разработки и внедрения действенных механизмов научного обеспечения, эффективного внедрения получаемых результатов научных исследований назрела необходимость выработки методологических подходов к разработке проекта Концепции научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации¹ (рис. 2).

Главной целью проекта Концепции является повышение эффективности научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии, направленного на совершенствование научной работы, осуществляемой в войсках.

Достижение поставленной цели возможно при решении комплекса задач:

- определении перспектив развития, приоритетных направлений научного обеспечения и направлений научных исследований в системе ФСВНГ РФ;
- оценке влияния результатов научных исследований на эффективность обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и сво-

¹ Далее – проект Концепции.



Рис. 1. Система научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации

бод человека и гражданина;

- координация научных исследований, проводимых в системе ФСВНГ РФ, оптимальное использование научного потенциала в решении задач, стоящих перед войсками;

- подготовка высококвалифицированных научных и научно-педагогических кадров;

- разработка и реализация системы мер по материальной поддержке и социальной защищенности научных и научно-педагогических кадров;

- создание на основе передовых информационных и телекоммуникационных технологий единой ведомственной системы учета и использования научной продукции, научных и научно-технических результатов;

- обеспечение материально-технических и финансовых условий для проведения научных исследований;

- совершенствование системы планирования научной и научно-технической деятельности научно-исследовательских и образовательных организаций высшего образования¹ войск;

- поддержка разработок в сфере высоких технологий с целью производства на их основе качественной научной и научно-технической продукции для войск;

- совершенствование механизмов формирования и исполнения государственного оборонного заказа в части реализации приоритетных научных исследований и экспериментальных разработок;

- изучение и внедрение положительного отечественного и зарубежного опыта в сферах обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина;



Рис. 2. Принципиальная схема разработки проекта Концепции научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации

¹ Далее – ООВО.

– развитие нормативной правовой базы, регулирующей правоотношения в процессе создания и внедрения научной продукции, включая инвентаризацию результатов научно-технической деятельности, полученных за счет средств федерального бюджета;

– привлечение в систему научного обеспечения деятельности войск дополнительных бюджетных и внебюджетных финансовых средств.

Исходя из опыта разработки концептуальных документов, структура проекта Концепции должна включать несколько разделов.

1. *Общие положения*, в которых должны быть изложены сроки реализации Концепции, цель и задачи Концепции, нормативные правовые основания разработки Концепции. В качестве основания могут выступать утвержденная Президентом Российской Федерации Концепция и государственная программа строительства и развития войск национальной гвардии Российской Федерации.

С учетом сроков разработки и утверждения данного нормативного правового акта утверждение Концепции научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации может быть не ранее конца 2017 года.

Руководствуясь ст. 85 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, все руководители структурных подразделений центрального аппарата ФСВНГ РФ должны будут принять активное участие в согласовании положений проекта данной Концепции.

2. В разделе *Современное состояние научного обеспечения деятельности войск* излагается характеристика основных элементов системы научного обеспечения деятельности войск, кадрового потенциала, системы подготовки научных и научно-педагогических кадров, системы планирования научного обеспечения, проводимых исследований в войсках, системы научного обеспечения образовательной деятельности, системы организации взаимодействия участников научного обеспечения, системы межведомственного научного сотрудничества, проблемных вопросов научного обеспечения.

Так, проведенный анализ показывает, что современное состояние научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии характеризуется:

– недостаточным уровнем практической реализации результатов научных исследований, проводимых в интересах войск национальной гвардии;

– несовершенством механизмов развития рационализаторской и изобретательской работы, осуществляемой в войсках национальной гвардии;

– недостаточным уровнем научного потенциала военно-профессиональных кафедр ООВО и войск национальной гвардии в целом.

3. *Основные направления развития системы научного обеспечения деятельности войск*. С учетом по-

ложений Концепции строительства и развития военной организации до 2030 года, касающихся вопросов научного обеспечения, необходимо выделить следующие основные направления развития и совершенствования системы научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии:

– формирование сбалансированной, эффективно функционирующей системы научного обеспечения, позволяющей организовывать и проводить научные исследования по направлениям строительства, развития, применения и управления их силами и средствами, результаты которых гарантируют эффективное выполнение поставленных задач;

– формирование действенной системы мониторинга и оценки научной и научно-технической деятельности, осуществляемой участниками научного обеспечения деятельности войск. В настоящее время в войсках проходит апробацию проект методики сравнительной оценки состояния военно-научной работы участников научного обеспечения, разработанный в Центре оперативно-тактических исследований войск национальной гвардии, с целью определения их рейтингов (мест);

– обеспечение интеграции системы научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии с информационными системами других федеральных органов исполнительной власти¹, научных и образовательных организаций на основе объединения ведомственных систем военно-научной информации и координации планирования совместных научных исследований;

– кооперирование и организация взаимодействия с научными и образовательными организациями других ФОИВ, предприятиями промышленности по исследованию вопросов в объеме задач, возложенных на войска национальной гвардии;

– популяризация результатов научных исследований в межведомственных совместных проектах с научными и образовательными организациями других ФОИВ, осуществляющих научные исследования в военной сфере;

– совершенствование системы единого доступа участников научного обеспечения деятельности войск к результатам научной и научно-технической работы в целях качественного проведения научных исследований в интересах обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина в рамках реализации единой военно-технической политики;

– повышение научного потенциала военно-профессиональных кафедр ООВО и войск национальной гвардии в целом за счет открытия в адъюнктурах ООВО научных специальностей по военным (техническим) наукам и последующего создания в ООВО диссертационных советов для защиты научно-квалификационных работ (диссертаций) по военным

¹ Далее – ФОИВ.

(техническим) наукам. Целевая подготовка и направление выпускников военных адъюнктов, защитивших диссертационные исследования, в научные подразделения войск национальной гвардии.

В качестве приоритетных направлений научных исследований, осуществляемых участниками научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии, можно выделить:

- развитие и совершенствование методологии проведения перспективных научных исследований и технологических разработок, проводимых в интересах войск национальной гвардии;

- научное обоснование планирования, строительства, развития и применения войск национальной гвардии;

- научное обоснование места и роли войск национальной гвардии в системе обеспечения национальной безопасности государства с учетом характера существующих и прогноза возможных угроз государственной и общественной безопасности;

- научно-техническое обоснование создания, совершенствования и применения образцов вооружения, военной и специальной техники¹ войск национальной гвардии;

- разработка требований к перспективным образцам, системам и комплексам ВВСТ войск национальной гвардии;

- развитие форм и методов применения и способов выполнения задач войсками национальной гвардии в различных условиях, в том числе в боевой обстановке, в соответствии с их предназначением и возлагаемыми на них задачами;

- развитие теоретических основ применения подразделений специального назначения войск национальной гвардии в составе группировок войск, создаваемых в ходе проведения миротворческих операций за пределами территории Российской Федерации, в том числе в целях постконфликтного миростроительства;

- разработка теоретических основ и практических рекомендаций, касающихся межведомственного взаимодействия в вопросах организации совместного функционирования систем всестороннего обеспечения войск национальной гвардии и Вооруженных сил Российской Федерации по периодам в ходе подготовки и ведения территориальной обороны;

- исследование вопросов боевого применения и тактики действий соединений и воинских частей войск национальной гвардии с целью принятия обоснованных решений в интересах обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина за счет разработки моделирующих комплексов;

- совершенствование механизмов внедрения в практику войск национальной гвардии передовых научных идей, в том числе результатов научных (дис-

сертационных) исследований и опытно-конструкторских работ, проводимых в интересах обороны и безопасности Российской Федерации;

- разработка алгоритмов и автоматизированных программ мониторинга и оценки научной и научно-технической деятельности, осуществляемой участниками научного обеспечения СБД войск национальной гвардии в интересах обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

4. В разделе *Этапы реализации Концепции и ожидаемые результаты*, в которых излагается цель, содержание мероприятий в рамках реализации развития научного обеспечения деятельности войск на данном этапе, ожидаемые результаты.

Предлагается Концепцию реализовать в три этапа до 2025 года. При этом мероприятия должны быть тесно увязаны с Концепцией развития системы вооружения войск национальной гвардии Российской Федерации на период до 2030 года, разрабатываемой в настоящее время, с целью обеспечения опережающего научного сопровождения и разработки перспективных образцов ВВСТ в интересах войск (рис. 3).

Первый этап (до конца 2017 года) предусматривает создание эффективной системы планирования, контроля и оценки научного обеспечения деятельности войск, основывающейся на работе научного и научно-технического советов ФСВНГ РФ, научно-практических секций в округах войск и ученых советов в ООВО войск в соответствии с приоритетными направлениям научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии.

Данный этап является ключевым в процессе дальнейшей реализации Концепции. В этот период формируются основы нормативной правовой базы научного обеспечения деятельности войск, совершенствуются механизмы проведения фундаментальных и поисковых исследований, закладываются основы сотрудничества ФСВНГ РФ с министерствами и ведомствами Российской Федерации, Российской академией наук в сфере научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии.

Второй этап (2018 – 2020 годы) включает в себя комплекс мероприятий, направленных на наращивание имеющегося кадрового и научного потенциала войск, привлечение его к развитию наукоемких технологий и подготовке соответствующей научной продукции в интересах войск.

Реализация комплекса мероприятий ускорит процесс интеграции войсковой науки в российскую науку, обеспечит участие ученых системы ФСВНГ РФ в федеральных целевых программах, научных, научно-технических, инновационных программах субъектов Российской Федерации, конкурсах грантов, международных научных программах.

¹ Далее – ВВСТ.

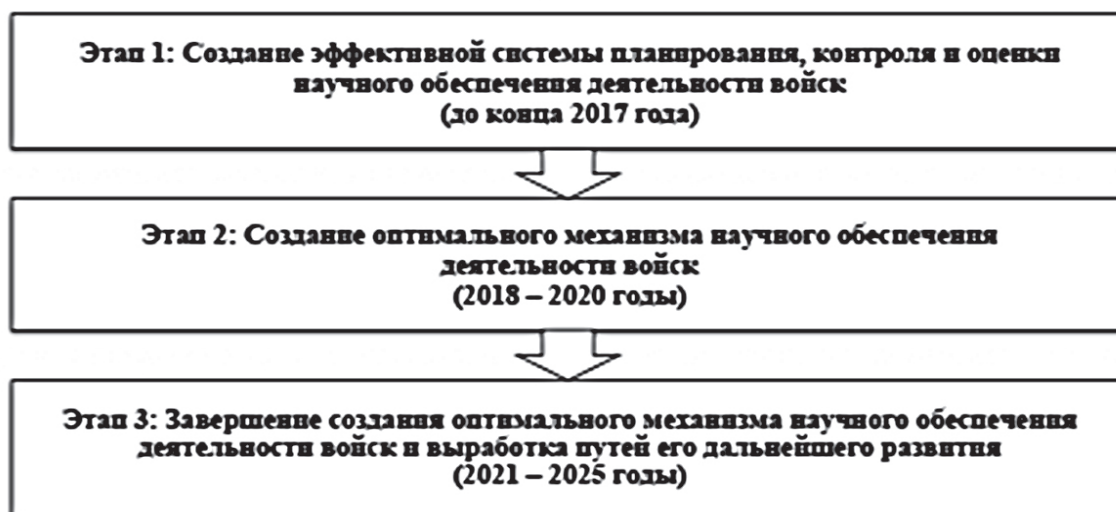


Рис. 3. Этапы реализации Концепции научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации

В ходе проведения **третьего этапа** (2021 – 2025 годы), помимо продолжения реализации мероприятий второго этапа, осуществляется комплекс мероприятий, направленных на завершение создания оптимального механизма научного обеспечения деятельности войск в соответствии с приоритетами федеральной и региональной научно-технической, инновационной политики и с учетом специфики деятельности войск.

Также на этом этапе планируется провести уточнение основных стратегических приоритетов и выработать пути дальнейшего развития структуры системы научного обеспечения деятельности войск национальной гвардии.

Завершение этого этапа позволит создавать и применять новые технологии в деятельности войск, повышающие эффективность выполнения возложенных на них задач, исходя из стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

5. Раздел *Механизм реализации Концепции*, включающий описание организационно-управлен-

ческого обеспечения реализации Концепции, хода ее реализации, оценку значимости и эффективности мер, направленных на достижение цели и решения задач, предложения по улучшению организационной работы по контролю за реализацией Концепции, анализу возникающих проблем, подготовку рекомендаций по разработке программ и мероприятий по направлениям.

Таким образом, итогом реализации Концепции должно стать построение целостной государственной системы научного обеспечения деятельности войск, разработанной с учетом положительного опыта, имеющегося в Минобороны России и МВД России, неразрывно связанной с выявлением потребности войск национальной гвардии в необходимой научной продукции, планированием и проведением научных исследований для ее подготовки и внедрения в практику.

Полковник Ростислав ЧЕРНУХА,
подполковник Андрей СВЕЖЕНЦЕВ

ГЕРАЛЬДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Одним из направлений формирования нового облика Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации¹ является геральдическая практика – создание, учреждение и использование ведомственных геральдических знаков (эмблем, флагов, знамен, наградных и памятных знаков, форменного костюма со знаками различия и т.п.).

В России геральдика появилась позднее чем в Западной Европе. Общеизвестно, что своим началом она обязана императору Петру I.

С самого начала государственная геральдическая служба занималась не только генеалогией и различными аспектами службы дворян на разных должностях или исключительно дворянскими гербами. В ее обязанности входили и вопросы, связанные с военной геральдикой и вексиллологией². Работы по изготовлению рисунков ротных и полковых знамен происходили в теснейшей взаимосвязи с созданием системы городских и территориальных гербов, которые должны были изображаться на знаменах. Полковые гербы воспроизводились не только на знаменах, но согласно резолюции Петра I от 11 ноября 1724 года и на прочей амуниции.

В Российской Федерации, для того чтобы обеспечить единый подход к созданию и использованию геральдических знаков, в 1992 году была создана Государственная геральдическая служба (с 1994 года – Государственная геральдика при Президенте Российской Федерации, с 1999 года – Геральдический совет при Президенте Российской Федерации) и провозглашен принцип проведения единой государственной политики в области геральдики.

Сегодня Геральдический совет при Президенте Российской Федерации является центральным органом геральдической администрации, в задачи которого входит проведение единой государственной политики в области геральдики и ведение Государственного геральдического регистра.

Ранее организация и осуществление геральдического обеспечения в структурных подразделениях, вошедших в войска национальной гвардии Российской Федерации из МВД РФ, осуществлялись внутри данного ведомства.

С 2012 года во внутренних войсках геральдическое обеспечение осуществлялось в соответствии с приказом главнокомандующего внутренними войсками МВД России № 386 «Об организации геральдического обеспечения во внутренних войсках МВД России».

Полковник
Р.М. ЧЕРНУХА –
начальник группы организации
геральдического обеспечения
военно-научного управления
Федеральной службы войск
национальной гвардии
Российской Федерации,
кандидат философских наук,
доцент

Подполковник
А.В. СВЕЖЕНЦЕВ –
заместитель начальника отдела
СОИ и КГ центра АС Центрального
аппарата Росгвардии ГЦАСУ
войск национальной гвардии
Российской Федерации

¹ Далее – Росгвардия, Федеральная служба.

² Вексиллология – вспомогательная историческая дисциплина, занимающаяся изучением флагов, знамен, штандартов, вымпелов и прочих предметов подобного рода.

В настоящее время организационно-методическое руководство по геральдическому обеспечению войск национальной гвардии возложено на группу организации геральдического обеспечения, входящую в состав военно-научного управления Росгвардии.

В рамках данной работы проводится ряд мероприятий:

1. В связи с тем что официальные символы федеральных органов исполнительной власти утверждаются указами Президента РФ, были подготовлены и направлены на рассмотрение и согласование проекты указов Президента РФ: «Об учреждении флага Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации и геральдического знака – эмблемы войск национальной гвардии Российской Федерации»; «Об учреждении флага войск национальной гвардии Российской Федерации и знамени войск национальной гвардии Российской Федерации», а также «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации».

Геральдический знак – эмблема войск национальной гвардии Российской Федерации и флаг Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации являются официальными символами, указывающими на принадлежность военнослужащих и сотрудников, а также вооружения, техники и другого имущества к Росгвардии.

При их разработке учитывалась преемственность символики и традиций от внутренней стражи до внутренних войск МВД России.

Так, форма крыльев орла, изображенного на геральдическом знаке – эмблеме войск национальной гвардии заимствована из герба Российской империи времен правления императора Александра I. При нем были созданы первые подразделения внутренней стражи, от которых берет начало история Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Кроме того, в символику Федеральной службы перешел краповый цвет, всегда отличавший военнослужащих внутренних войск. Краповый крест с расширяющимися концами на белом фоне остается основой при построении эскизов боевых знамен воинских частей. Также он присутствует на знамени и флаге войск национальной гвардии Российской Федерации и некоторых ведомственных знаках отличия.

2. Наградная система, включающая медали, нагрудные знаки и Почетную грамоту Росгвардии была согласована со структурными подразделениями центрального аппарата Росгвардии и представлена для ознакомления государственному герольдмейстеру Российской Федерации.

В результате проведенной работы были разработаны эскизные проекты ведомственных знаков отличия Росгвардии и знаков классной квалификации.

В настоящее время геральдической комиссией с учетом полученных предложений от структурных под



Геральдический знак – эмблема войск национальной гвардии Российской Федерации

разделений центрального аппарата разрабатываются эскизные проекты других геральдических знаков.

3. Для выработки единого подхода к формированию системы геральдического обеспечения Росгвардии создается Геральдический совет Росгвардии, который будет разрабатывать и готовить:

- проекты и приказы директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации – главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации по геральдическому обеспечению;
- эмблемы центрального аппарата Росгвардии (35 эмблем);
- эмблемы округов войск национальной гвардии Российской Федерации (7 эмблем);
- эмблемы ЧНП главнокомандующему войсками национальной гвардии Российской Федерации (более 30 эмблем);
- эмблемы соединений и воинских частей в составе округов войск национальной гвардии Российской Федерации (более 300 эмблем);
- эмблемы территориальных органов войск национальной гвардии Российской Федерации (84 эмблемы);
- эскизы боевых знамен воинских частей (более 300 эскизов) и др.

Таким образом, геральдическое обеспечение Росгвардии направлено на знаково-символическое выражение содержания деятельности войск. Оно призвано обеспечить формирование целостной ведомственной геральдической системы Росгвардии в русле единой геральдической политики государства и создать дополнительную мотивацию к стремлению служить в войсках и с честью выполнять свой воинский долг.

Подполковник Дмитрий СИДОРОВ

ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА РЕЗУЛЬТАТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Исторически сложилось так, что в нашей стране наиболее значимые результаты интеллектуальной деятельности оказались сосредоточенными в научно-техническом потенциале предприятий оборонно-промышленного комплекса (в виде различных материалов по результатам научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (далее – НИОКТР) военного, специального и двойного назначения). Однако из-за правовой специфики законодательства того периода большинство научно-технических достижений и их создатели оказались в правовом отношении незащищенными.

Российское законодательство в области интеллектуальной собственности, ориентированное на рыночную экономику, начало создаваться с 1992 года. Правовую основу рассмотрения интеллектуальной собственности в РФ составляют Конституция РФ и Гражданский кодекс Российской Федерации.

Дальнейшее развитие управления РИД получило в части IV Гражданского кодекса РФ, а также постановлениях Правительства РФ от 26 февраля 2002 года № 131 «О государственном учете результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения» и от 22 марта 2012 года № 233 «Об утверждении правил осуществления государственными заказчиками управления правами РФ на результаты интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения». Данные документы выражают принятую политику государства в области управления результатами интеллектуальной деятельности, права на которые принадлежат РФ.

В соответствии с ними результатами интеллектуальной деятельности являются результаты НИОКТР военного, специального и двойного назначения, включая объекты интеллектуальной собственности, созданные в рамках государственных контрактов на выполнение НИОКТР или на которые приобретены интеллектуальные права (на возмездной или безвозмездной основе), а также единые технологии военного, специального и двойного назначения.

Управление правами Российской Федерации на РИД включает:

- мероприятия по оформлению прав РФ на РИД, используемые и созданные при выполнении государственных контрактов;
- государственный учет результатов НИОКТР гражданского, военного специального и двойного назначения;
- организацию работ по оценке стоимости и принятие на бухгалтерский учет прав на РИД;
- распоряжение правами РФ на РИД;
- организацию использования РИД.

Управление правами РФ на РИД военного, специального и двойного назначения осуществляется:

- при выполнении государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ) и других программ в сфере обеспечения обороны страны и безопасности государства;

*Подполковник
Д.И. СИДОРОВ –
начальник группы
(государственного учета
результатов
интеллектуальной деятельности)
6-го научно-технического отдела
Центра оперативно-тактических
исследований
войск национальной гвардии
Российской Федерации*

- при выполнении в рамках ГОЗ НИОКТР;
- при выполнении государственных контрактов на поставку продукции военного, специального и двойного назначения по обязательствам РФ перед иностранными государствами;
- при выполнении в ходе военно-технического сотрудничества РФ с иностранными государствами НИОКТР;
- при производстве продукции военного, специального и двойного назначения по контрактам с иностранными заказчиками;
- при организации в ходе военно-технического сотрудничества РФ с иностранными государствами лицензионного производства продукции военного, специального и двойного назначения на территории иностранных государств;
- при выполнении в ходе военно-технического сотрудничества с иностранными государствами иных работ.

Закрепление прав на объекты интеллектуальной собственности, полученные при выполнении НИОКТР в рамках ГОЗ, предусматривается при заключении государственных контрактов между государственным заказчиком, в лице которого выступает ФСВНГ РФ, и исполнителем работ. При получении РИД, способного к правовой охране, исполнитель НИОКТР уведомляет государственного заказчика о его получении и представляет отчеты о патентных исследованиях. В дальнейшем принимаются меры по закреплению прав РФ на полученный результат и осуществляется его государственный учет.

В ФСВНГ РФ государственный учет РИД осуществляется путем ведения подраздела Единого реестра результатов НИОКТР военного, специального и двойного назначения, содержащего данные о РИД. На сегодняшний день в базе данных ФСВНГ РФ содержится информация о более 70 объектах интеллектуальной собственности, созданных в интересах войск.

Однако при формировании ФСВНГ РФ возникает ряд вопросов по государственному учету РИД и управлению правами РФ на них. Так, при ведении учета РИД ГКВВ МВД России включало информацию по РИД в подраздел Единого реестра и направляла учетные формы, извещения о заключении гражданских правовых договоров и иные документы для государственного учета РИД в Главный информационно-аналитический центр МВД России (далее – ГИАЦ МВД России). ГИАЦ МВД России осуществлял проверку документации и включал полученные данные в соответствующий раздел Единого реестра. В последующем ГИАЦ МВД России направлял информацию в Федеральную службу по интеллектуальной собственности (далее – Роспатент) для дальнейшей регистрации и выдачи регистрационного свидетельства.

В настоящее время ведение базы данных раздела Единого реестра планируется возложить на подразделение ФСВНГ РФ. Для решения данного вопроса в ФСВНГ РФ подготовлен проект Инструкции по организации в

ФСВНГ РФ государственного учета результатов НИОКТР военного, специального и двойного назначения.

После завершения НИОКТР и проведения государственного учета объектов интеллектуальной собственности проводятся мероприятия по оценке стоимости и принятие на бухгалтерский учет прав на РИД как объект нематериальных активов, способных приносить ФСВНГ РФ экономические выгоды, не имеющие материально-вещевой формы и представляющие собой исключительные права на объект интеллектуальной собственности или на результат научно-технической деятельности.

После проведения мероприятий по государственному учету результатов интеллектуальной собственности, полученных при реализации государственных контрактов на выполнение НИОКТР для федеральных государственных нужд, и их бухгалтерскому учету права на данные результаты принадлежат РФ в лице ФСВНГ РФ.

Передача этих прав третьим лицам осуществляется на основании гражданских правовых договоров путем заключения простой (неисключительной) лицензии.

В ходе образования ФСВНГ РФ войска столкнулись с необходимостью решения вопроса о передаче РИД, созданных по ГОЗ в интересах ФСВНГ РФ, другим федеральным органам исполнительной власти.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 22 марта 2012 года № 233 федеральный орган исполнительной власти, желающий использовать РИД, созданный другим государственным заказчиком, в своей работе, проводимой в рамках ГОЗ, должен включить проект лицензионного договора о предоставлении права использования РИД в конкурсную документацию на этапе размещения заказа на выполнение работы в рамках ГОЗ. На стадии размещенного государственного оборонного заказа, то есть после заключения контракта на выполнение опытно-конструкторской работы, заключение лицензионного договора и передача РИД не представляется возможным.

Для решения этих и других вопросов Минобрнауки России совместно со всеми заинтересованными ведомствами и научной общественностью предложило новую концепцию управления интеллектуальной собственностью и подготовило пакет соответствующих изменений в законодательство.

Ключевой ее особенностью является однозначное закрепление прав на РИД за исполнителем НИОКТР. За РФ права предлагается закреплять лишь в ограниченных случаях, связанных с обороной и безопасностью государства, а также когда результат создан непосредственно для исполнения функций органов власти.

Особое внимание в ФСВНГ РФ уделяется вопросу внедрения РИД в служебно-боевую деятельность войск. Это осуществляется заинтересованными подразделениями ФСВНГ РФ путем принятия этих результатов на вооружение (снабжение, в эксплуатацию), осуществления мероприятий закупки, поставки в войска и дальнейшего их применения.