

УДК: 94

Елисеев Олег Владимирович
начальник юридической службы
Военного университета Министерства
обороны Российской Федерации

romka773@ramble.ru

Oleg V. Yeliseyev

head of legal services

of Military university of the Ministry

of Defence of the Russian Federation

romka773@ramble.ru

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ВЫЕЗДА
ВОЕННОСЛУЖАЩИХ ЗА ПРЕДЕЛЫ ГОСУДАРСТВА
С 1917 Г. ПО 1993 Г.**

**THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE LEGAL FRAMEWORK
OF THE DEPARTURE OF MILITARY PERSONNEL OUTSIDE THE STATE
FROM 1917 TO 1993**

***Аннотация.** В статье дается анализ нормативно-правовому регулированию выезда военнослужащих советской армии за пределы СССР. Автором рассматриваются актуальные проблемы выезда военнослужащих в период с 1917 г. по 1993 г. в командировки, к месту службы за границей и по частным делам. По итогам проведенного исследования отмечено, что правовые основы выезда военнослужащих в советский период развития нашей страны содержатся в нормах международного, административного и военного права. В рассматриваемый период исчезло конституционное регулирование вопроса выезда граждан государства, в том числе и военнослужащих. В послевоенный период порядок выезда военнослужащих перестал регулироваться актами советского правительства, соответственно, стал регулироваться секретными приказами Министра Обороны СССР. Введены основания к отказу, среди которых появились основания мотивированные осведомленностью с государственными секретами.*

***Ключевые слова:** военнослужащий, выезд за границу, военная служба, запрет, отказ, основание, государственный секрет.*

***Annotation.** In the article the analysis of legal regulation of departure servicemen of the Soviet army outside the USSR. The author considers the current problems of the departure of military personnel in the period from 1917 to 1993 in travel to the place of service abroad on private business. The results of the study indicated that the legal basis of the departure of military personnel in the Soviet period of development of our country are contained in the international standards, administrative and military law. In the period under review has disappeared constitutional regulation of the issue of the departure of the citizens of the state, including the military. In*

the postwar period, the order of departure soldiers stopped governed by the acts of the Soviet government, respectively, is regulated by the secret orders of the Minister of Defense of the USSR. Entered the grounds to deny, among which there is reason motivated by the awareness with state secrets.

Keywords: *military, travel abroad, military service, prohibition, denial, base, state secret.*

Крушение Российской империи, революционные потрясения, мировая и гражданская войны вызвали перемещения больших масс населения, в том числе бывших военнообязанных, появление беженцев и эмигрантов. В этот же период НКВД РСФСР и НКВД РСФСР издали нормативные акты, регулирующие вопросы въезда в Россию и выезда за границу, среди которых нужно отметить приказ НКВД РСФСР № 89 (ноябрь, 1917 год) «О выезде за границу граждан воюющих с нами стран с места их постоянного жительства»; Инструкцию о порядке выезда за границу определенных категорий лиц [1, с. 174].

Важным правовым актом, регламентирующим вопросы выезда за границу, явился декрет СНК РСФСР от 20 мая 1922 года «О выезде за границу граждан РСФСР и иностранцев», установивший различный порядок получения разрешений на выезд за границу для граждан РСФСР и иностранных граждан [2, с. 66]. На ее основе была разработана Инструкция о порядке выезда за границу [3, с. 344].

В конце 1922 года из-за боязни эмиграции людей, способных носить оружие, и утечки секретной информации советское власть пошла на ограничение временных выездов по личным делам граждан, которые могли быть призваны на военную службу, командному и административному составу Красной армии, не уволенному в бессрочный отпуск, а также всем бывшим белым офицерам, состоящим на особом учете. В исключительных случаях выезд за границу упомянутых категорий, равно как и военнослужащих, допускался не иначе, как с разрешения революционного военного совета республики. Следует отметить, что правовая регламентация выезда за пределы государства осуществлялась республиканскими актами, что затрудняло и без того сложный механизм выезда за границу.

С образованием СССР Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 05.06.1925 было утверждено Положение о въезде в пределы Союза Советских Социалистических Республик и о выезде из пределов Союза Советских Социалистических Республик [4, с. 276]. Им признаны утратившими силу ряд декретов СНК ЦИК, а также республиканские акты, регулирующие выезд за границу. В этом Положении сохранился правоограничительный подход к выезду военнослужащих за пределы страны.

Согласно Положению, заграничные паспорта могли получить лишь военнослужащие и командный состав Рабоче — Крестьянских Красных Армии и Флота, состоящие в бессрочном отпуске и в запасе с разрешения на выезд полученного от Революционных Военных Советов фронтов, армий, округов и флотов, от командующих войсками округов (где нет Революционного Военного Совета) или же от иных органов Народного Комиссариата по Военным и Мор-

ским Дела, особо уполномоченных Революционным Военным Советом Союза ССР.

Указанным Положением предусматривалось дальнейшее регулирование вопросов выезда путем разработок дополнительных инструкций. В частности, разработка инструкции по выдаче паспортов военнослужащим возлагалась на Народный Комиссариат Внутренних Дел, с обязательным согласованием с Народным Комиссариатом по Военным и Морским Дела и Объединенным Государственным Политическим Управлением.

Неудачи в распространении революции на другие страны и континенты, внутренние политические и экономические преобразования в стране к 1930 году привели к государственной политике изоляции советского общества от внешнего мира. Согласно постановлению ЦИК и СНК от 17 июля 1929 [5, с. 427] года, заграничные паспорта военнослужащим Красной Армии выдавались надлежащими органами с соблюдением особых правил, установленных наркоматом по военным и морским делам по согласованию с ОГПУ, что на практике означало полный запрет на выезд. Офицеры могли выезжать за рубеж только в командировки. Это было прямым следствием шпиономании и секретности, овладевших советским правительством, начиная с 1917 года. И законы, относившиеся к выезду и въезду, носили теперь лишь ограничивающий, запрещающий или карательный характер [6, с. 153].

Истории известен случай прямого запрета выезда граждан, в том числе и военнослужащих в конкретную страну, притом, что такой выезд всячески поощрялся, и такому выезду оказывалась поддержка со стороны государства. Речь идет о формальном невмешательстве в испанскую гражданскую войну со стороны Советского Союза, выразившемся в принятии постановления СНК от 29 февраля 1937 г. «О запрещении выезда и вербовки добровольцев в Испанию». Несмотря на запрет, от Советского Союза было направлено в Испанию около 3000 добровольцев: военных советников, летчиков, танкистов, моряков. Это один из немногих примеров столь масштабного неформального участия военнослужащих в боевых действиях на территории другого государства.

С обострением международной обстановки, связанной с развязыванием Германией Второй мировой войны, в сентябре — начале октября 1939 г. правительство СССР предъявило прибалтийским странам серию требований, смысл которых состоял в создании юридической базы для размещения на их территории советских войск. В результате непростых переговоров были заключены договоры с Эстонией о размещении 25-тысячного контингента советских военнослужащих на предоставленных в аренду военных базах на островах и северо-западе Эстонии. С Литвой и Латвией договоры, дающие право размещать на их территории войска, были заключены 5 и 10 октября 1940 года.

В ходе Второй мировой войны сформировался ряд направлений международных политических отношений. Одно направление определяло военнотехнологическое соперничество, во многом определившие в последующие десятилетия направления гонки вооружений образовавшихся двух супердержав - Советского Союза и Соединенных Штатов Америки. Другое направление было связано с созданием международной системы безопасности, необходимость ко-

торой стала совершенно очевидной после столь кровопролитной войны. Все это происходило на фоне распада колониальной системы и начавшегося процесса экономической глобализации.

Соперничество США и СССР характеризовалось довольно жестким противостоянием во всех областях внешнеполитической деятельности, которое способствовало созданию очагов напряженности в различных уголках мира и, что бывало не редко, эскалации вооруженного противостояния. Причем прямое военное вмешательство в дела другого государства противоречило международным нормам, поэтому оно в большинстве случаев носило опосредованный характер. Как и прежде, решающее значение в реализации внешнеполитических интересов стран играют не только экономическая и военная помощь, оказываемая путем поставок оружия и военной техники, но и привлечение личного состава вооруженных сил. Поэтому в данный исторический период — в период «холодной войны» - для советских Вооруженных Сил характерен непосредственным, а иногда и неформальным участием военнослужащих в различных региональных конфликтах.

В соответствии с межправительственными соглашениями, в некоторые из освободившихся от колониальной зависимости стран Африки, а также на Кубу, Вьетнам, Корею, страны Ближнего востока направлялись советские воинские подразделения и части, военные советники и другие специалисты. Они помогали национальному военному командованию решать различные вопросы военного строительства. Советский Союз поставлял оружие и военную технику, содействовал в создании объектов военного назначения.

В разные годы СССР располагал военно-морскими базами на Кубе (Сьенфуэгос), Польше (Свиноустье), Германии (Росток), Финляндии (Порккала-Удд), Сомали (Бербера), Вьетнаме (Камрань), Сирии (Тартус), Йемене (Ходейда), Эфиопии (Нокра), Египте и Ливии. В настоящее время в распоряжении военно-морского флота России остались ПМТО только в Камрани и Тартусе, а также испытательный пункт базирования на оз. Иссык-Куль (Киргизия), и три зарубежных узла связи — Вилейки (Белоруссия), Бишкек (Киргизия) и Гавана (Куба).

Итоги Второй Мировой войны также привели к созданию международно-правовой основы для дальнейшего развития международной системы безопасности. Первоисточником в международно-правовой системе безопасности является устав ООН, в котором заложены выраженные волей государств — членов ООН цели и принципы международной безопасности. Главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности возложена на Совет Безопасности ООН.

Участие СССР в операциях ООН по поддержанию мира становится главным направлением использования военнослужащих вооруженных сил за пределами границы государства.

Впервые советские военнослужащие были привлечены к участию в операции ООН по поддержанию мира в 1973 году. Тогда по решению правительства СССР в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН была направлена на Ближний Восток группа офицеров для наблюдения за прекраще-

нием огня в зоне Суэцкого канала и на Голанских высотах после закончившихся здесь военных действий. Правовые основы выезда военнослужащих, направляемых за границу в составе миссий ООН, закреплялись в международных договорах, заключаемых Организацией Объединенных Наций с Советским Союзом, а также с государством, в котором проводится операция, о статусе сил для ее проведения, и Мандате, выдаваемом Советом Безопасности Организации Объединенных Наций на проведение операции.

Основываясь на положениях ст. 51 Устава ООН, предусматривающей неотъемлемое право государств на индивидуальную или коллективную самооборону в случае вооруженного нападения на государство — члена ООН, Советский Союз в ответ на создание военного блока НАТО стал инициатором создания противовесного военного блока, куда, кроме СССР, вошли социалистические страны восточной Европы. Правовую основу данного блока составил Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи от 14 мая 1955, подписанный в Варшаве (Варшавский договор). В ст. 4 договора отражена суть военного блока, так как в нем прописывается, что в случае нападения в Европе на одно или нескольких государств — участников Договора со стороны какого-либо государства или группы государств, каждое государство — участник Договора в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону, в соответствии со статьей 51 Устава Организации Объединенных Наций окажет государству или государствам, подвергшимся такому нападению, немедленную помощь, индивидуально и по соглашению с другими государствами — участниками Договора, всеми средствами, какие представляются ему необходимыми, включая применение вооруженной силы.

Данный договор послужил основой для правового обеспечения присутствия на постоянной основе групп войск на территории стран восточной Европы (Германии, Польши, Венгрии, Чехословакии).

Следует отметить, что право выезда для граждан страны в отличие от дореволюционного периода не находило своего отражения в основных законах страны — Конституции РСФСР от 10 июля 1918 года, Конституциях СССР от 31 января 1924 года, от 5 декабря 1936 года, от 7 октября 1977 года.

На регулирование выезда за границу национальным законодательством после Великой Отечественной войны серьезное влияние оказала «холодная война». В условиях противостояния двух сверхдержав, породивших волну шпионажа и шпиономании, дополнительный импульс получила практика изоляции СССР от стран с капиталистической экономикой, что, соответственно, отразилось и на вопросах регулирования выезда из страны.

19 июля 1959 года Совет Министров утвердил Положение о въезде в СССР и выезде из СССР [7, с. 80]. Это положение было дополнено перечнем лиц, которым выдавались дипломатические и служебные паспорта, а также разрешался въезд и выезд не только по заграничным паспортам, но и по документам, их заменяющим.

В связи с упразднением Главного управления милиции МВД СССР, которое ранее занималось вопросами выезда и въезда, постановлением Совета Министров СССР от 13 января 1960 г. функции, относящиеся к оформлению и вы-

даче разрешений на выезд за границу и въезд в СССР, были возложены на КГБ СССР.

Существующий порядок выезда стал дифференцироваться в зависимости от страны, в которую осуществляется выезд для зарубежных поездок. В дружественные страны по служебным и частным делам вводились специальные удостоверения (серии «АВ» и «НЖ»), совершались безвизовые поездки по внутренним паспортам СССР со специальным вкладышем. Военнослужащие командировались в страны соц.лагеря по служебным удостоверениям.

22 сентября 1970 года Совет Министров СССР утвердил новое Положение о въезде в СССР и выезде из СССР [8, с. 325], в которое были внесены существенные изменения и дополнения.

В заключении хотелось бы сделать ряд выводов.

В период существования СССР впервые в законодательной практике страны были определены основания отказа гражданам в выдаче разрешения на выезд за границу по частным делам. При этом появляются основания для отказа, связанные с осведомленностью с «государственными секретами».

Выезд военнослужащих в Советский период регулируется в основном приказами Министра обороны, причем данные приказы в основной своей массе имели гриф «секретно». Так, порядок выезда военнослужащих за границу был установлен Руководством о порядке выезда за границу военнослужащих, рабочих, служащих Советской Армии и Военно-Морского Флота и членов их семей [9], а также принятых в более позднее время приказах [10], директивах [11] Министра обороны, директивах [12] и указаниях [13] начальника Генерального Штаба ВС РФ.

Правовые основы выезда военнослужащих в советский период развития нашей страны содержатся в нормах международного, административного и военного права. В нормативном изложении порядка выезда за границу, особенно в период до Великой Отечественной Войны, в целом сохранена преемственность предыдущего периода. Менялись только органы, осуществляющие разрешение выезда военнослужащих. В рассматриваемый период исчезло конституционное регулирование вопроса выезда граждан государства, в том числе и военнослужащих. В послевоенный период порядок выезда военнослужащих престал регулироваться актами советского правительства, соответственно, стал регулироваться секретными приказами Министра Обороны СССР. Введены основания к отказу, среди которых появились основания, мотивированные осведомленностью с государственными секретами.

Получило развитие направление военнослужащих за границу путем командирования, как в персональном порядке, так и командами. Появляется служба за границей в воинских частях (базах) на постоянной основе.

Правовые основы выезда закрепляются в двухсторонних и многосторонних договорах и соглашениях с участием Советского Союза. Выезд военнослужащих обусловлен не только интересами государства, но и обязательствами по выполнению договоров в рамках региональной и международной систем безопасности.

Заключаются двусторонние договоры и соглашения, на основе которых направляются военнослужащие на фоне противостояния двух систем для помощи другим государствам в целях реализации собственных интересов, имеется практика скрытного направления военнослужащих для решения вопросов за границей.

Литература:

1. *О правилах въезда и выезда из России: Инструкция НКВД РСФСР от 21.12.1917 г. // СУ и Р РКП. 1917. № 12. Ст. 174*

2. *Желудкова Т.И. Деятельность советской милиции по охране общественного порядка. М., 1979. Ст. 66*

3. *Инструкция о порядке выезда за границу // Бюллетень НКВД. 1922. № 187. Ст. 344.*

4. *Об утверждении положения о въезде в пределы СССР и выезде из пределов СССР: Постановление Президиума ЦИК от 05.06.1925 г. // СЗ и Р РКП СССР. 1925. № 37. Ст. 276.*

5. *СЗ СССР, 1929, Ст. 427.*

6. *Фельштинский Ю. К истории нашей закрытости / Издательский центр «Терра».: М., 1990 С. 153.*

7. *Положение о въезде в СССР и о выезде из СССР: Утв. Постановлением СМ СССР от 19.06.1959 г. № 660 // СПП СССР. 1959. № 13. Ст. 80.*

8. *Положение о въезде в СССР и выезде из СССР: Постановление СМ СССР от 22.09.1970 г. № 801 // СПП СССР. 1990. Т. 10. Ст. 325.*

9. *Утверждено приказом МО СССР 1988 г. № 0320.*

10. *Приказы Министра обороны РФ 2001 г. № 405, 1999 г. № 625, 1991 г. № 076.*

11. *Директива МО РФ 1997 г. № Д-01, 1997 г. № Д-1.*

12. *ДГШ 1996 г. 335/5/233, 1997 г. № 335/5/1881.*

13. *Указания первого ЗМО 2002 г. № 205/2/146, 2004 г. № 205/2/224.*

Literature:

1. *About the rules of entry and exit from Russia: the instruction of the NKVD of the RSFSR from 21.12.1917, // SU and R. RCP. 1917. No. 12. Article 174.*

2. *Zheludkov T. I. Activities of the Soviet militia for the protection of public order. - M., 1979. Article 66.*

3. *Instruction on the procedure of crossing the border // Bulletin of the NKVD. 1922. No. 187. Article 344.*

4. *On approval of the regulations on the entry in the USSR and exit from the USSR: the Decree of the Presidium of the CEC of 05.06.1925, // NW and P Russian Communist party of the USSR. 1925. No. 37. Article 276.*

5. *NW USSR, 1929, Art. 427.*

6. *Felshtinsky Y. the history of our closeness / Publishing center «Terra»: M., 1990. С. 153.*

7. *The regulations concerning the entry into the USSR and of leaving the USSR: Appr. The decision of the USSR from 19.06.1959, No. 660 // SPP USSR. 1959. No. 13. Article 80.*

8. *Regulations concerning the entry in the USSR and exit from the USSR: the Decision of the USSR from 22.09.1970, No. 801 // SPP USSR. 1990. So 10. Article 325.*

9. *Approved by order of the USSR Ministry of defense 1988 No. 0320*

10. *Orders of the Minister of defence of the Russian Federation, 2001, No. 405, 1999, No. 625, 1991, No. 076.*

11. *Directive of the Ministry of defense, 1997 № D-01, 1997 № D-1.*

12. *DHS 1996 335/5/233, 1997, No. 335/5/1881.*

13. *Specify the first zmo 2002 No. 205/2/146, 2004, No. 205/2/224.*