



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-239

## Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

15 июля 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации Бугакова О.А.  
при секретаре Томиной Д.Д.  
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Сатышева Михаила Валерьевича о признании частично недействующими подпунктов «к», «л» пункта 4 Инструкции об организации взаимодействия военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в работе по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы от 10 сентября 2007 г. № 366/789/197, примечания к приложению № 2 к указанной инструкции,

установил:

приказом Министра обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы от 10 сентября 2007 г. № 366/789/197 (далее также – Приказ) утверждена Инструкция об организации взаимодействия военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в работе по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности (далее также – Инструкция). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 12 октября 2007 г., № 10315, опубликован 5 ноября

2007 г. в «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 45.

В подпунктах «а» – «т» пункта 4 Инструкции содержится перечень предпринимаемых военными комиссарами районов, городов (без районного деления), административных округов и равных им административных образований (далее – военные комиссары) действий (мер) в работе по розыску граждан, не исполняющих воинскую обязанность, в том числе уклоняющихся от воинского учета, призыва на военную службу, прохождения военной службы или военных сборов, и по обеспечению мероприятий, связанных с воинским учетом и призывом на военную службу.

В частности, подпунктом «к» пункта 4 Инструкции предусмотрено, что военные комиссары при наличии оснований и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, составляют протокол об административном правонарушении в отношении граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учете, не явившихся по вызовам (повесткам) военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет, в установленные время и место без уважительных причин, убывших на новое место жительства либо место временного пребывания на срок более трех месяцев, выехавших из Российской Федерации на срок свыше шести месяцев без снятия с воинского учета, прибывших на новое место жительства либо место временного пребывания или возвратившихся в Российскую Федерацию без постановки на воинский учет в установленные сроки, а равно не сообщивших в установленный срок в военные комиссариаты или иные органы, осуществляющие воинский учет, по месту жительства об изменении семейного положения, образования, места работы или должности, места жительства в пределах района, города без районного деления или иного муниципального образования, а также уклонившихся от медицинского освидетельствования либо обследования по направлению комиссии по постановке граждан на воинский учет или от медицинского обследования по направлению призывной комиссии.

Согласно подпункту «л» пункта 4 Инструкции военные комиссары при невозможности составления протокола об административном правонарушении направляют в соответствующий горрайорган внутренних дел письменные обращения согласно приложению № 2 к Инструкции о доставлении граждан, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении в соответствии с подпунктом «к» пункта 4 Инструкции, в служебное помещение органа внутренних дел или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения для составления протокола об административном правонарушении. В обращении указывается должностное лицо военного комиссариата, назначенное для обеспечения совместно с горрайорганом внутренних дел действий по реализации обращения.

В приложении № 2 к Инструкции приведена форма обращения военных комиссаров в горрайорганы внутренних дел о доставлении гражданина, в

отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьями 21.5–21.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее также – КоАП РФ), в целях составления протокола об административном правонарушении (далее также – обращение).

Согласно примечанию к приложению № 2 к Инструкции обращение направляется военным комиссаром в горрайорганы внутренних дел не позднее трехдневного срока со дня установления факта совершения административного правонарушения, предусмотренного статьями 21.5–21.7 КоАП РФ.

Сатышев М.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующими подпункта «к» пункта 4 Инструкции в части слов «при наличии оснований и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения», а также в части слов «без снятия с воинского учета»; подпункта «л» пункта 4 Инструкции в части слов «невозможности составления протокола об административном правонарушении направляют в соответствующий горрайорган внутренних дел письменные обращения согласно приложению № 2 к Инструкции о доставлении граждан»; примечания к приложению № 2 к Инструкции в части слов «не позднее трехдневного срока со дня установления факта совершения административного правонарушения», ссылаясь на их противоречие положениям пунктов 1, 2 части 1 статьи 24.5, части 1, пункта 3 части 4 статьи 28.1, статьи 28.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 2 статьи 7 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (далее также – Закон о воинской обязанности). По мнению административного истца, оспариваемые в части нормативные положения наделяют военных комиссаров правом произвольного возбуждения дела об административном правонарушении в отсутствие события административного правонарушения и состава административного правонарушения, без извещения гражданина о составлении протокола об административном правонарушении, а также правом инициирования в отношении его меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде административного доставления, ограничивающей право на свободу, до составления протокола об административном правонарушении.

В обоснование заявленных требований административный истец указал, что является субъектом отношений, регулируемых оспариваемым в части нормативным правовым актом, положения которого, как он полагает, были применены к нему непосредственно. В ноябре 2024 г. он был задержан сотрудниками органов внутренних дел с последующим доставлением в военный комиссариат для уточнения документов воинского учета, что нарушило его права, свободы и законные интересы.

Административные ответчики Министерство обороны Российской Федерации (далее также – Минобороны России), Министерство внутренних дел

Российской Федерации (далее также – МВД России) в письменных возражениях и заинтересованное лицо Минюст России в письменном отзыве на административный иск просили отказать в удовлетворении заявленных требований, пояснив, что оспариваемый акт издан федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции, оспариваемые нормативные положения соответствуют действующему законодательству и прав административного истца не нарушают.

Представители административного истца Иванов М.В., Зайцев А.А. судебном заседании поддержали заявленные административные исковые требования, просили их удовлетворить.

Представители Минобороны России – Виноградов П.А., Носенко В.О., МВД России – Сафонова Ю.Б. поддержали правовые позиции, изложенные в письменных возражениях на административное исковое заявление, просили отказать в удовлетворении административного иска.

Минюст России заявил ходатайство о рассмотрении дела в отсутствие своего представителя.

Выслушав объяснения представителей административного истца, административных ответчиков, изучив доводы заинтересованного лица, проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленных требований отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Правовое регулирование в области воинской обязанности и военной службы в целях реализации гражданами Российской Федерации конституционного долга и обязанности по защите Отечества осуществляет согласно его преамбуле Закон о воинской обязанности.

Данный федеральный закон регламентирует организацию воинского учета, включая первоначальную постановку граждан на воинский учет и их обязанности по воинскому учету (статьи 8–10), организацию призыва граждан на военную службу (статья 26), устанавливает обязанности граждан, подлежащих призыву на военную службу (статья 31).

Согласно пункту 6 статьи 8 Закона о воинской обязанности порядок воинского учета граждан, в том числе первичного воинского учета, определяется данным федеральным законом и Положением о воинском учете.

Пунктом 47 Положения о воинском учете, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2006 г. № 719 (далее также – Положение № 719), предусмотрено, что порядок организации совместной работы территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации и военных комиссариатов по вопросам обеспечения функционирования системы воинского учета определяется совместно Министерством обороны Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Положением о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, закреплено, что возглавляет Минобороны России Министр обороны Российской Федерации, который издает по вопросам обороны и другим вопросам, отнесенным к его компетенции, нормативные правовые акты, обязательные для исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами (пункт 9, подпункт 9 пункта 10); к полномочиям Минобороны России относится координация проведения в Российской Федерации мероприятий по воинскому учету (подпункт 30 пункта 7).

Согласно Положению о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, МВД России возглавляет Министр внутренних дел Российской Федерации, который в числе прочего издает нормативные правовые акты, в том числе совместно с руководителями других федеральных органов исполнительной власти; заключает межведомственные соглашения, международные договоры Российской Федерации межведомственного характера в сфере внутренних дел (пункт 17, подпункт 3 пункта 20).

Аналогичные полномочия были закреплены в пункте 10, подпункте 6 пункта 12 ранее действовавшего Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 927.

Положением о Федеральной миграционной службе (далее также – ФМС России), утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 928, действовавшим в период издания Приказа (утратило силу с 15 января 2013 г. в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 15 января 2013 г. № 30), было установлено, что ФМС России на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (абзац второй пункта 8); директор Федеральной миграционной службы в числе прочего издает нормативные правовые акты ФМС России, в том числе с руководителями других федеральных органов исполнительной власти (подпункт 1.2 пункта 10).

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их

прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба упразднена, ее полномочия и функции переданы МВД России.

Реализуя предоставленные полномочия руководители Минобороны России, МВД России, ФМС России приказом от 10 сентября 2007 г. № 366/789/197 утвердили Инструкцию, которая определяет порядок организации взаимодействия военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в совместной работе по обеспечению мероприятий, связанных с воинским учетом граждан Российской Федерации, призывом их на военную службу.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа, утвердившего Инструкцию, соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Таким образом, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят полномочными федеральными органами исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Данные обстоятельства были предметом проверки Верховного Суда Российской Федерации, подтверждены вступившим в законную силу решением от 6 августа 2008 г. № ГКПИ08-1339 и административным истцом не оспариваются.

Доводы административного истца о противоречии оспариваемых нормативных положений Инструкции нормам КоАП РФ, Закона о воинской обязанности, как наделяющих военных комиссаров правом возбуждать дело об административном правонарушении в отсутствие допустимых доказательств и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, а также инициировать применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в форме доставления гражданина сотрудниками органов внутренних дел в военный комиссариат до составления в отношении его протокола об административном правонарушении, подлежат отклонению, как основанные на ошибочном толковании норм материального права.

Из пункта 1 статьи 7 Закона о воинской обязанности следует, что в случае неявки гражданина в установленные данным федеральным законом сроки в военный комиссариат (в том числе в установленные время и место по вызову (повестке) военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет) без уважительных причин такой гражданин может быть привлечен к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В пункте 2 указанной статьи приведен перечень уважительных причин неявки гражданина при условии документального подтверждения.

Согласно абзацам первому, второму пункта 2 статьи 8 Закона о воинской обязанности воинский учет граждан, за исключением граждан, указанных в пункте 3 статьи 8 этого федерального закона, осуществляется военными комиссариатами по месту их жительства, а граждан, прибывших на место пребывания на срок более трех месяцев или проходящих альтернативную гражданскую службу, по месту их пребывания. Отсутствие у граждан регистрации по месту жительства и месту пребывания не освобождает их от обязанности состоять на воинском учете и не может служить основанием для отказа в постановке их на воинский учет.

В силу пункта 1 статьи 10 Закона о воинской обязанности в целях обеспечения воинского учета граждане обязаны в том числе: состоять на воинском учете в военном комиссариате в соответствии с абзацами первым и третьим пункта 2 статьи 8 данного федерального закона, а граждане, имеющие воинские звания офицеров и пребывающие в запасе Службы внешней разведки Российской Федерации и в запасе Федеральной службы безопасности Российской Федерации, – в указанных органах; сообщить в письменной или электронной форме через Портал государственных и муниципальных услуг (функций) в военный комиссариат либо в местную администрацию соответствующего поселения, муниципального или городского округа, осуществляющую первичный воинский учет, об изменении семейного положения, образования, места работы (учебы) или должности, сведения о переезде на новое место пребывания, не подтвержденные регистрацией, либо выезде из Российской Федерации на срок более шести месяцев или въезде в Российскую Федерацию либо явиться в военный комиссариат в двухнедельный срок со дня наступления указанных событий (при отсутствии уведомления от военного комиссариата об изменении сведений в автоматизированном режиме с учетом требований статьи 8<sup>1</sup> этого федерального закона).

В соответствии с пунктом 3 статьи 10 Закона о воинской обязанности граждане, состоящие на воинском учете или не состоящие, но обязанные состоять на воинском учете, исполняют также обязанности, предусмотренные пунктом 2, абзацем первым пункта 2<sup>1</sup> и пунктом 2<sup>2</sup> статьи 31 этого федерального закона, и иные обязанности, установленные Положением о воинском учете.

В пункте 2<sup>3</sup> статьи 31 названного федерального закона установлено, что граждане, подлежащие призыву на военную службу, выезжающие в период проведения призыва на срок более трех месяцев с места жительства или места пребывания, в том числе не подтвержденные регистрацией по месту жительства и (или) месту пребывания, обязаны сообщить об этом, лично явившись в военный комиссариат либо в местную администрацию соответствующего поселения, муниципального или городского округа, осуществляющую первичный воинский учет.

Таким образом, при изменении данных о гражданине, которые такой гражданин должен представлять в военный комиссариат в соответствии с Законом о воинской обязанности и Положением № 719, указанный гражданин обязан сообщить об этом в военный комиссариат.

В связи с этим согласно подпункту «в» пункта 24 Положения № 719 в целях организации и обеспечения снятия граждан с воинского учета органы местного самоуправления и их должностные лица составляют и представляют в военные комиссариаты в 2-недельный срок списки граждан, убывших на новое место жительства за пределы муниципального образования без снятия с воинского учета.

В пункте 3 статьи 4 Закона о воинской обязанности в числе прочего предусмотрено, что органы внутренних дел в пределах своей компетенции обязаны осуществлять розыск и при наличии законных оснований задерживать граждан, уклоняющихся от призыва на военную службу, лиц, самовольно оставивших воинскую часть либо место прохождения военной службы, если в отношении указанных граждан осуществляется уголовное преследование, а в случае возбуждения дел об административных правонарушениях о неисполнении гражданами обязанностей по воинскому учету, в том числе по получению повестки, или об уклонении граждан от медицинского освидетельствования либо медицинского обследования при обращении должностных лиц военных комиссариатов, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, доставлять граждан, совершивших указанные правонарушения, в служебные помещения органов внутренних дел (полиции) или помещения органов местного самоуправления сельского поселения и применять иные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Аналогичные по содержанию положения приведены в подпункте «б» пункта 46<sup>1</sup> Положения № 719.

Ответственность за совершение административных правонарушений в области воинского учета установлена в главе 21 КоАП РФ.

Согласно части 3 статьи 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных частями 1, 1.1 и 1.3 указанной статьи, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, за исключением случаев, предусмотренных частью 3.1 этой статьи.

В соответствии со статьями 23.11, 28.3 КоАП РФ военные комиссариаты рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 21.1–21.7 КоАП РФ, и уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях.

Таким образом, оценка достаточности данных для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении осуществляется уполномоченными должностными лицами военных комиссариатов в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и при наличии оснований и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (неявка граждан, подлежащих воинскому учету, и др.), ими составляется протокол об административном правонарушении в отношении граждан, состоящих или обязанных состоять на воинском учете (подпункт «к» пункта 4 Инструкции), а в

случае отсутствия необходимых данных военные комиссары в целях получения таких данных реализуют положения подпункта «л» пункта 4 Инструкции при участии органов внутренних дел.

Оспариваемые положения подпункта «к» пункта 4 Инструкции не регулируют порядок производства по делу об административном правонарушении и оценки достаточности данных для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении и не устанавливают иных, отличных от предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, оснований для составления протокола об административном правонарушении.

В силу подпункта 1 части 1 статьи 27.1 КоАП РФ в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять доставление в качестве меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Из пункта 1 части 1 статьи 27.2 КоАП РФ следует, что доставление, то есть принудительное препровождение физического лица, а в случаях, предусмотренных пунктами 3, 8 и 10.1 указанной части, судна и других орудий совершения административного правонарушения в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным, осуществляется должностными лицами органов внутренних дел (полиции) при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со статьей 23.3 КоАП РФ рассматривают органы внутренних дел (полиция), либо административных правонарушений, по делам о которых в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) составляют протоколы об административных правонарушениях, а также при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, – в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения.

С учетом изложенного при наличии оснований и достаточных данных, указывающих на наличие в действиях конкретного гражданина события административного правонарушения в случаях, установленных статьями 21.5–21.7 КоАП РФ, при невозможности составления протокола об административном правонарушении на месте выявления административного правонарушения осуществляется доставление такого гражданина сотрудниками полиции в служебное помещение органа внутренних дел или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения.

Основной целью данной обеспечительной меры является составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте, поскольку своевременное и правильное составление протокола об административном правонарушении позволяет установить и закрепить сведения об обстоятельствах, на основании которых компетентный орган или должностное лицо принимает решение о наличии или отсутствии события административного правонарушения, виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, и иных юридических фактов, имеющих значение для правильного разрешения дела.

В связи с этим подпункты «к», «л» пункта 4 Инструкции основаны на императивных предписаниях нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, и не допускают произвольного применения доставления как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Указание в примечании к приложению № 2 Инструкции о сроке направления обращения – со дня установления факта совершения административного правонарушения – не противоречит положениям Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении и подтверждает организационный характер содержащихся в Инструкции оспариваемых норм.

Противоречия оспариваемых положений Инструкции нормам КоАП РФ не усматривается. Кроме того, данные нормативные правовые акты имеют различный предмет правового регулирования.

Инструкция является межведомственным нормативным правовым актом, регулирующим вопросы организационного характера, определяет порядок взаимодействия МВД России и Минобороны России при осуществлении ими функций, реализующих положения Закона о воинской обязанности и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности, и не регламентирует процедуру возбуждения и порядок осуществления производства по делам об административных правонарушениях.

Как следует из содержания административного искового заявления, требования административного истца о признании оспариваемых положений Инструкции частично недействующими фактически основаны на несогласии с конкретными действиями сотрудников территориальных органов МВД России по его доставлению в военный комиссариат, разрешение вопроса о правомерности которых не является предметом проверки по делу в рамках абстрактного нормоконтроля и не свидетельствует о противоречии положений оспариваемого нормативного правового акта действующему законодательству, в связи с чем не может служить правовым основанием для удовлетворения административного иска.

С учетом того, что Инструкция в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца в упоминаемых им аспектах, заявленные требования в соответствии с пунктом 2

части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации удовлетворению не подлежат.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Сатышева Михаила Валерьевича о признании частично недействующими подпунктов «к», «л» пункта 4 Инструкции об организации взаимодействия военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в работе по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы от 10 сентября 2007 г. № 366/789/197, примечания к приложению № 2 к указанной инструкции отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации



О.А. Бугаков