

СОДЕРЖАНИЕ

Комментарий законодательства

А.В. Кудашкин, К.В. Фатеев, С.С. Харитонов. Присвоение воинских званий должно носить стимулирующий антикоррупционный характер 2

Правовая страница командира

О.В. Дамаскин, А.И. Рыбчинский. Законность в Вооруженных Силах Российской Федерации: состояние и проблемы 7
В.М. Корякин. Распространяется ли на коррупционеров презумпция невиновности? 12
Р.А. Колесов, В.М. Корякин. Экспертиза правовых актов на коррупциогенность как средство предупреждения коррупции в Вооруженных Силах 16
А.А. Паненков. Остается ли террористическая угроза в России? 19
П.Е. Федоров. Содержание понятия должностных полномочий воинского должностного лица как критерий отграничения злоупотребления должностными полномочиями от их превышения 23
Д.Ю. Мананников. О правовом положении военнослужащих, осужденных условно и продолжающих проходить военную службу 27
А.В. Баженов. Вопросы отграничения преступлений против военной службы от грубых дисциплинарных проступков 31
Е.А. Глухов. Право на труд или обязанность трудиться 38

Социальная защита военнослужащих

О.В. Шикалова. И снова о проблеме учета стоимости продовольственного пайка при определении размера военных пенсий 44
Ответ на письмо А.Н. Александрова относительно выявленных им ошибок в статье О.В. Шикаловой «Право военного пенсионера на получение страховой части трудовой пенсии: практические вопросы», опубликованной в № 10 журнала за 2008 год 47
М.Ф. Гацко. О социально-правовых гарантиях при предоставлении детям военнослужащих мест в дошкольных образовательных учреждениях 48
С.Н. Бордин. К вопросу о материальном стимулировании военнослужащих за счет средств, получаемых от приносящей доход деятельности военных образовательных учреждений высшего профессионального образования 52

Жилищное право

А.В. Кудашкин. Пора устранить коррупциогенный механизм жилищного обеспечения лиц, увольняемых с военной службы (антикоррупционная экспертиза пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих») 55
А.В. Давыдов. О социальных гарантиях военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в сфере обеспечения жилыми помещениями специализированного жилищного фонда 59

Дела судебные

А.Ф. Воронов. О применении военными судами положений постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» от 10 февраля 2009 г. № 2 при рассмотрении подсудных им дел 63

Труд гражданского персонала

В.И. Ковалев. О некоторых вопросах, связанных с установлением выплат компенсационного характера в бюджетных учреждениях Министерства обороны Российской Федерации, воинских частях 68
Р.А. Закиров. Стаж работы по специальности (по профессии) и его исчисление 73

Рыночная экономика и воинская часть

Л.Н. Сморгчова. О мерах по управлению федеральным имуществом в Вооруженных Силах Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организациях 77
М.В. Конохов. О проблеме осуществления обязательного медицинского страхования гражданского персонала при исключении воинской части из Единого государственного реестра юридических лиц 81

Военнослужащий и быт

А.А. Абрамов. Сказка об одном банке и служивом человеке (или о том, как выживать в условиях кризиса) 85

Точка зрения

С.В. Шанхаев. Особое мнение на решение Конституционного Суда Российской Федерации с позиций военного права 89
С.С. Харитонов. И все же – нужны или не нужны армии военные юристы? 95

Финансово-экономическая работа в военных организациях

Новое военное законодательство 107

Научно-практический журнал
«Право в Вооруженных Силах –
Военно-правовое обозрение»
№ 5 (143) май 2009 г.

Издается с июля 1997 г.

Главный редактор
С.С. Харитонов

Зам. главного редактора
А.В. Кудашкин, К.В. Фатеев

Редакторы:
А.Н. Болонин, А.Л. Горбачев

Редакционная коллегия:
В.К. Белов, П.И. Гаврюшенко,
И.А. Долматович, И.В. Крейс,
И.П. Машин, В.В. Тараненко,
А.Г. Тищенко, С.В. Терешкович,
А.И. Тюрин, В.Е. Фортущин,
С.Н. Шарاپов

Научный консультант и
ответственный редактор номера
С.В. Терешкович

Выпускающий редактор
О.А. Тюрина
Компьютерная верстка
А.Б. Зилькарнаев, Н.Н. Тюрина

Издание зарегистрировано
Министерством РФ по делам
печати, телерадиовещания и
средств массовых коммуникаций.
Свидетельство о регистрации
ПИ № 77-1576 от 30 января 2000 г.

Учредитель и издатель:
Общественное движение
«За права военнослужащих»

Адрес редакции:
117342, г. Москва,
ул. Бултерова, д. 40
тел.: (495) 334-98-04;
тел./факс: (495)334-92-65

Адрес в Интернете:
<http://www.voennoepravo.ru>
E-mail: pvs1997@mail.ru

Прием корреспонденции по адресу:
111033, г. Москва, Ж-33,
а/я 244, Харитонову С.С.

Подписные индексы по каталогу
«Роспечать» - 72527, 20244

Отпечатано в ООО
«Красногорская типография»
Подписано в печать 20.04.2009
Заказ № 902
Усл. печ. л. 8,0
Тираж 5100 экз.

Выходит ежемесячно, распро-
страняется только по подписке
© «Право в Вооруженных Силах –
Военно-правовое обозрение»

Материалы, опубликованные в
журнале, могут быть использованы в
других изданиях только с разрешения
редакции. Редакция консультирует по
телефону не дает, переписку
с читателями не ведет.



ПРИСВОЕНИЕ ВОИНСКИХ ЗВАНИЙ ДОЛЖНО НОСИТЬ СТИМУЛИРУЮЩИЙ АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ ХАРАКТЕР

А.В. Кудашкин, доктор юридических наук, профессор;

К.В. Фатеев, доктор юридических наук, профессор Военного университета;

С.С. Харитонов, кандидат юридических наук, профессор Военного университета

С вступлением в силу Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ актуализировался вопрос о порядке присвоения военнослужащим воинских званий. Согласно п. 5 ст. 6 данного Закона профилактика коррупции осуществляется путем применения ряда основных мер, в числе которых внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти правила, в соответствии с которым *длительное, безупречное и эффективное* исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться *при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении*.

Прежде всего, не должно ни у кого вызывать сомнение то, что согласно действующему законодательству военнослужащий является федеральным государственным служащим и на него в полной мере распространяется вышеуказанная норма. Однако для ее реализации необходим ряд условий, на которых остановимся чуть позже, а для начала обратимся к некоторым вопросам теории и истории присвоения воинских званий.

Звание – это официально присваиваемое наименование, определяющее степень заслуг, квалификацией в какой-либо области, служебным положением. Как уже отмечалось авторами ранее, воинские звания обеспечивают ясность и четкость во взаимоотношениях и субординации военнослужащих, т. е. обеспечивают отношения власти и подчинения, позволяют выразить служебный стаж, заслуги и служебное положение военнослужащего. Назначение воинского звания включает также в том, чтобы при отсутствии отношений подчиненности и старшинства по должности урегулировать вопросы подчиненности как в повседневной, так и в боевой обстановке. Подчинение военнослужащих по воинскому званию служит важным средством поддержания и укрепления воинской дисциплины, организованности и порядка. Воинские звания оказывают также существенное влияние на условия и порядок прохождения службы разными категориями военнослужащих, на объем их служебных и личных прав¹.

¹ См. подробнее: Кудашкин А.В. Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. СПб., 2003.

² Утверждено Постановлением Совета Министров СССР от 18 марта 1985 г. № 240.

Механизм присвоения воинских званий в различные периоды истории нашего государства менялся. Так, по законодательству Российской империи для производства в следующий чин требовалось соблюдение как обязательных условий (отличная аттестация и поведение; представление начальства; наличие вакантной должности для старших офицеров и выше), так и факультативных (выслуга лет в чине, уровень образования и профессиональной подготовки для военнослужащих, переходящих в следующий состав). Чем выше было воинское звание, к которому представлялся военнослужащий, тем жестче были к этому военнослужащему требования. Качество исполнения служебных обязанностей было основным критерием для представления военнослужащего к присвоению очередного воинского звания, а следовательно, и к продвижению по службе. *Воинское звание в русской армии и на флоте в XVIII – XIX вв. было одним из основных стимулов надлежащего исполнения военнослужащими служебных обязанностей*.

В советский период истории нашего государства воинское звание офицерского состава присваивалось военнослужащим и военнообязанным с учетом их политических, деловых и моральных качеств, военной и специальной подготовки, служебного опыта, занимаемой должности и других условий, предусмотренных Положением о прохождении воинской службы офицерским составом Вооруженных Сил СССР². Следовательно, присвоение очередных воинских званий, кроме упорядочения отношений между военнослужащими, также использовалось для стимулирования надлежащего исполнения военной службы. Очередные офицерские звания военнослужащим присваивались в последовательном порядке при положительной аттестации; при соответствии очередного звания воинскому званию по занимаемой штатной должности; по истечении установленного срока выслуги в предыдущем воинском звании; при освоении обязанностей после назначения на новую должность высшего офицера.

В Советской армии присвоение воинского звания характеризовалось тем, что:

– решающим условием для присвоения очередного воинского звания были результаты аттестации воен-



нослужащего, которая подтверждала соответствие исполнения служебных обязанностей установленным требованиям;

– общим условием присвоения воинского звания была выслуга установленных сроков в предыдущем воинском звании; ранее она была факультативным условием присвоения звания. Военнослужащим, проходящим военную службу в условиях, связанных с повышенной опасностью, физическими перегрузками, бытовыми неудобствами и т. д., устанавливались сокращенные сроки выслуги в воинском звании в целях стимулирования военной службы в неблагоприятных условиях.

Решающую роль в присвоении очередного воинского звания продолжало играть отношение военнослужащего к исполнению своих обязанностей. Так, лица, имевшие существенные недостатки в исполнении служебных обязанностей и личном поведении, условно осужденные или осужденные с отсрочкой исполнения приговора за совершенное преступление, хотя и отвечавшие другим условиям присвоения очередного звания, не представлялись к присвоению до устранения этих недостатков. Решение о задержке представления к присвоению очередного воинского звания принималось прямым начальником от командира отдельного батальона, полка, ему равного и выше. Причины такой задержки объявлялись офицеру на личной беседе под роспись в листе беседы, о принятом решении формировался кадровый орган.

Как видим, предлагаемый Федеральным законом «О противодействии коррупции» механизм присвоения воинских званий на самом деле не является новым. При этом, вспоминается известная поговорка, что «все новое – это хорошо забытое старое».

В современных Вооруженных Силах Российской Федерации, иных войсках, воинских формированиях и органах вопросы, связанные с порядком и условиями присвоения и лишения воинских званий, регламентируются ст.ст. 46 – 48 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе”, общевойсковыми уставами Вооруженных Сил Российской Федерации, ст.ст. 20 – 25 Положения о порядке прохождения военной службы, иными нормативными правовыми актами руководителей федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба.

В настоящее время при присвоении воинских званий соблюдаются следующие условия:

– во-первых, занятие военнослужащим воинской должности (должности), для которой штатом предусмотрено воинское звание, равное или более высокое, чем воинское звание, присваиваемое военнослужащему (за исключением ряда случаев присвоения более высокого воинского звания в порядке поощрения);

– во-вторых, наличие выслуги установленного срока в предыдущем воинском звании. Досрочно очередное воинское звание присваивается только за особые личные заслуги.

Необходимо отметить, что истечение срока выслуги в воинском звании является универсальным усло-

вием присвоения очередного воинского звания в вооруженных силах практически всех государств.

Однако по сравнению с предшествующими периодами в настоящее время при присвоении очередных воинских званий военнослужащим в Российской Федерации исключено такое условие присвоения воинского звания, как положительная аттестация военнослужащего, т. е. вне зависимости от качества исполнения военнослужащим служебных обязанностей, уровня профессиональной подготовки воинское звание ему будет присвоено при соблюдении двух условий: истечение срока его военной службы в предыдущем воинском звании и занятие им соответствующей должности. Следовательно, по действующему законодательству воинское звание только упорядочивает субординационные отношения военнослужащих, а присвоение воинского звания перестало играть роль стимулирования надлежащего исполнения служебных обязанностей, за исключением случаев досрочного присвоения, что не является оправданным при прохождении военной службы, поскольку изначально система присвоения воинских званий (чинопроизводства), с одной стороны, представляла собой “правильную систему для вознаграждения служебных заслуг”, а с другой – служила “для разграничения обязанностей и власти начальствующих лиц” (П.Л. Лобко).

По дореволюционному и советскому законодательству соответствие воинского звания занимаемой должности является юридико-фактическим условием, создающим возможность изменения военно-служебного отношения при присвоении воинского звания, т. е. является одним из условий присвоения воинского звания. Выслуга в воинском звании была другим обязательным и достаточным юридико-фактическим условием. Основанием присвоения воинского звания, как правило, было решение должностного лица в пределах его компетенции.

По действующему законодательству Российской Федерации соответствие воинского звания занимаемой должности продолжает оставаться юридико-фактическим условием, а *выслуга в воинском звании стала играть роль не условия, а юридического факта, с которым связывается присвоение воинского звания*, поскольку в отличие от ранее действовавшего порядка в настоящее время в указанном процессе отсутствуют промежуточные этапы (аттестация, принятие решения и т. д.). Следовательно, при наличии перечисленных обстоятельств военнослужащие с принятием в 1993 г. Закона Российской Федерации «О воинской обязанности и военной службе» впервые получили субъективное право на присвоение им воинских званий, что, конечно, *никоим образом не стимулировало военнослужащих к надлежащему исполнению служебных обязанностей*. А именно присвоение воинского звания должно служить одним из мощнейших морально-материальных стимулов надлежащего исполнения военнослужащими служебных обязанностей и, как следствие, построения военнослужащими своей карьеры. На сегодняшний день именно дисбаланс между мерами морально-материального воздействия на поведение



военнослужащих является одной из причин неэффективности военно-служебного поведения.

Итак, по Федеральному закону «О противодействии коррупции» для присвоения воинских званий необходимо учитывать длительность, безупречность и эффективность исполнения должностных обязанностей.

Приведем некоторые пояснения к новой правовой формуле, которая кардинальным образом должна изменить прежний механизм присвоения воинских званий. Прежде всего, необходимо понимать, что, несмотря на введение указанного Закона в действие, данное правило может применяться только после внесения изменений в действующие вышеуказанные акты, регулирующие присвоение воинских званий.

Применительно к военнослужащим при присвоении воинских званий необходимо учитывать исполнение не только должностных, но также общих и специальных обязанностей. Трудно себе представить, что безупречным будет поведение военнослужащего, который надлежащим образом исполняет свои должностные обязанности, но не утруждает себя безупречным исполнением общих обязанностей (например, не соблюдает правила субординации, нарушает воинскую дисциплину и т.д.).

Новый порядок присвоения воинских званий должен предусмотреть не два условия (соответствие воинского звания занимаемой должности и выслуга в воинском звании), а более сложный юридический состав: соответствие занимаемой должности; выслуга в воинском звании (это условие длительности исполнения служебных обязанностей); безупречность исполнения служебных обязанностей и эффективность.

Если с первыми двумя в целом ситуация понятна, то другие условия, конечно же, требуют пояснения.

Что означает безупречность исполнения служебных обязанностей и кто ее оценивает? В самом простом виде безупречность означает отсутствие наложенных и неснятых дисциплинарных взысканий. Однако те, кто проходили войсковую (корабельную) службу, могут уверенно утверждать, что, имея в подчинении десятки военнослужащих и в заведывании вооружение и технику, вряд ли кому-либо удавалось за время службы обойтись без дисциплинарных взысканий. Именно такой упрощенный подход неизбежно породит практику, согласно которой фактически войсковое (корабельное) звено офицеров вряд ли может рассчитывать на присвоение в установленные сроки очередного воинского звания. Более того, такой упрощенный механизм может служить орудием (неправовым средством) в руках недобросовестного командира (начальника), которым он может воспользоваться для воздействия на неугодного военнослужащего.

Механизм должен быть усложнен за счет того, что, прежде всего, решение о присвоении очередного воинского звания должно приниматься не единолично командиром, а коллегиальным органом. Здесь возможны два варианта: 1) на основании решения аттестационной комиссии воинской части (однако следует учитывать, что в настоящее время в деятельности таких

комиссий повсеместно процветает формализм, который заключается в том, что аттестации зачастую военнослужащие заполняют сами на себя, заседания аттестационных комиссий, как правило, не проводятся или проводятся формально и без какого-либо обсуждения); 2) на основании решения общих собраний военнослужащих в условиях гласности и критики. Такой подход позволит исключить любые коррупционные проявления, связанные с присвоением воинских званий. Причем именно такой подход должен быть применен для всех категорий и составов военнослужащих, включая высших офицеров (конечно же, с определенными нюансами, учитывающими, что воинские звания высших офицеров присваивает Верховный Главнокомандующий – Президент Российской Федерации).

В связи с вышесказанным, *для оценки безупречности исполнения военнослужащими служебных обязанностей целесообразно учитывать только грубые дисциплинарные проступки.*

Далее, к вопросу об эффективности исполнения служебных обязанностей, которая должна являться неотъемлемым условием присвоения воинских званий. Действительно, можно безупречно служить, не имея дисциплинарных взысканий, *но в современных условиях этого недостаточно для присвоения очередного воинского звания.* Государственная служба предназначена для реализации функций государства, что не предполагает наличие такой ситуации, когда государственный служащий «лежит на должности», т. е. попросту ничего не делает или делает, но недостаточно, что говорит о неэффективности исполнения служебных обязанностей.

Должно ли быть присвоено очередное воинское звание командиру батареи, который «провалил» зачетные стрельбы? По действующему законодательству да, так как военнослужащий имеет субъективное право на его присвоение по истечении срока выслуги в предыдущем воинском звании. По будущему законодательству нет, так как военнослужащий неэффективно исполнил свои должностные обязанности, приведшие к отрицательным результатам в боевой подготовке. Конечно же, и здесь могут быть нюансы. Поэтому оценка эффективности исполнения служебных обязанностей не должна быть единоличной прерогативой командира, а должна производиться коллегиально.

Еще ряд проблемных вопросов.

По действующему законодательству военнослужащим, имеющим воинские звания офицеров и успешно обучающимся по очной форме обучения в военном образовательном учреждении высшего профессионального образования, а также в адъюнктуре или военной докторантуре, очередное воинское звание до капитана 2 ранга (подполковника) включительно присваивается в день истечения срока их военной службы в предыдущем воинском звании, независимо от занимаемой ими до обучения должности, но при соблюдении дополнительного условия – успешное обучение. Проблема заключается в том, что успешным считается обучение, если обучаемый не имеет неудовлетворительных оценок по результатам сдачи сессии, т. е. и



«троечник» успешно учится. В современных условиях удовлетворительная успеваемость не может истолковываться как эффективное исполнение служебных обязанностей. Поэтому оценка успешности обучения должна стать прерогативой ученых советов военных вузов, решения которых должны стать обязательным условием для присвоения очередных воинских званий.

К вопросу о присвоении воинских званий гражданам, находящимся в запасе. По действующему законодательству указанным гражданам за время нахождения в запасе может быть дважды присвоено воинское звание не выше полковника (капитана 1 ранга) (ст. 24 Положения о порядке прохождения военной службы). В чем заключаются проблемы данного механизма? Прежде всего, присвоение воинских званий в запасе может производиться по результатам прохождения военных сборов, а также в аттестационном порядке, который не связан с обязательным прохождением военных сборов. Вот последний порядок изначально имеет коррупционнoемкий потенциал. И чего «греха таить», сложилась практика, когда тому или иному гражданскому должностному лицу, или бизнесмену, или просто хорошему человеку по случаю или без него, состоящему в запасе Вооруженных Сил Российской Федерации или иных структур, *в аттестационном порядке* присваивается, и не единожды, очередное воинское звание.

Спрашивается, какие государственные интересы в данном случае соблюдаются? Приходилось слышать от кураторов этого вопроса, что таким образом формируются мобилизационные резервы. Однако эта работа должна носить плановый характер! А что на самом деле происходит? Присвоение воинских званий в запасе носит бессистемный характер, который может привести к тому, что когда «грянет гром», то полковниками придется комплектовать взводы, поскольку для них должностей просто не будет. Да и не будут такие новоиспеченные полковники соответствовать своим виртуальным должностям, поскольку они даже военные сборы не проходили, т. е. не будут соответствовать своему предназначению. Это «одна сторона медали».

Другая заключается в том, что согласно ранее действовавшему Закону СССР «О всеобщей воинской обязанности» военная служба делилась на действительную и в запасе. Обращаем внимание на то, что речь шла именно *о военной службе в запасе*, а не о состоянии в запасе, как это предусмотрено в настоящее время по Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе». И система присвоения воинских званий лицам, находившимся на военной службе в запасе, была адекватна советской системе подготовки мобилизационных ресурсов. И кто помнит те времена, призыв на военные сборы был обычным делом практически для всех граждан мужского пола. Старая система «ушла», а некоторые ее формальные признаки, например присвоение воинских званий в запасе, остались. Только стала эта система нести больше формальный, чем содержательный характер.

Так нужна ли система присвоения воинских званий в запасе? Если ее трансформировать и упорядочить,

системно привязать к подготовке необходимого количества мобилизационных ресурсов, каждого гражданина, состоящего в запасе, предназначенного на определенную должность, «прокрутить» через военные сборы, и не единожды, тогда на этот вопрос можно ответить положительно. Сегодняшняя система формирования запаса является анахронизмом и реально не решает никаких проблем формирования мобилизационных ресурсов.

Опять же необходимо учитывать то обстоятельство, что с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» воинское звание должно присваиваться только при соблюдении условий длительного, безупречного и эффективного исполнения служебных обязанностей. В данном случае речь идет именно об исполнении обязанностей при прохождении военных сборов. И целесообразно вопрос о присвоении очередного воинского звания возбуждать после прохождения как минимум двух военных сборов; так будет соблюдаться условие выслуги установленного срока в предыдущем воинском звании.

Реформирование системы присвоения воинских званий должно также учитывать ч. 2 ст. 13 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», согласно которой предусматривается «сохранение присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания при освобождении от замещаемой должности федеральной государственной службы или увольнении с федеральной государственной службы». Речь идет о том, что то воинское звание, которое получено при прохождении военной службы, не может быть снижено, т. е. должен оставаться в силе принцип сохранения воинских званий, полученных при прохождении военной службы. Следовательно, должен быть исключен такой вид дисциплинарного взыскания, как «снижение в воинском звании на одну ступень», для лиц, пребывающих в запасе, как это предусмотрено ст. 28.4 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Другим проблемным вопросом является присвоение воинских званий лицам, лишенным воинского звания по приговору суда. Данным лицам после отбывания наказания военным комиссаром одновременно с постановкой на воинский учет присваивается воинское звание рядового (п. 4 ст. 24 Положения о порядке прохождения военной службы). Такое лицо лишается воинского звания по приговору суда, который имеет силу закона, а присвоение первичного воинского звания осуществляется на основании подзаконного акта и лишь для целей воинского учета. Именно в учете состоит проблема, как говорят специалисты, ведающие воинским учетом. На самом деле особой проблемы не существует, следует только несколько модернизировать систему учета и учитывать граждан, не имеющих воинских званий.

Также не имеет никакого смысла присвоение воинского звания гражданам, состоящим в запасе, не проходившим военную службу и ни разу не призванным на военные сборы. Опять же вспоминаем Федеральный закон «О противодействии коррупции». А как



КОММЕНТАРИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

быть с гражданами, прошедшими вместо военной службы альтернативную гражданскую службу? Да также. После прохождения альтернативной гражданской службы такие граждане должны ставиться на воинский учет, но без присвоения воинского звания. Проблема присвоения первичных воинских званий для целей воинского учета является надуманной, ее решение находится исключительно в методике учета и не более того. Каждый гражданин, состоящий в запасе, должен иметь *свое предназначение* на военное время, и ему воинское звание с момента призыва по мобилизации или в условиях военного времени должно присваиваться в соответствии с этим предназначением. Для кого-то это может показаться странным, но государственный служащий высокого ранга, имеющий воинское звание младшего офицера в запасе, может быть предназначен на воинскую должность в военное время, которой соответствует воинское звание высшего офицера, и оно

ему должно быть присвоено при наступлении таких условий. Но эти вопросы должны регулироваться законодательством военного времени, а не мирного.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод, что с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» присвоение воинских званий, наряду с их основным назначением – упорядочение субординационных отношений между военнослужащими, должно в обязательном порядке использоваться для стимулирования надлежащего исполнения обязанностей военнослужащими, что предполагает предварительную оценку их служебной деятельности как обязательное условие присвоения очередного воинского звания.

Все перечисленные предложения в порядке присвоения воинских званий целесообразно учесть при разработке и принятии законопроекта «О военной службе Российской Федерации».

Ф. СП-1	Министерство связи РФ														
	АБОНЕМЕНТ на <table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td>газету</td></tr><tr><td>журнал</td></tr></table> <table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td>72527</td></tr></table>										газету	журнал	72527	индекс издания	
	газету														
	журнал														
	72527														
	«Право в Вооруженных Силах - военно-правовое обозрение»										Количество комплектов				
	(наименование издания)														
	на 2009 год по месяцам														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
Куда		(почтовый индекс)				(адрес)									
Кому															
(фамилия, инициалы)															

ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА															
ПВ			место			ли-тер			на <table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td>газету</td></tr><tr><td>журнал</td></tr></table> <table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td>72527</td></tr></table>			газету	журнал	72527	
газету															
журнал															
72527															
«Право в Вооруженных Силах - военно-правовое обозрение»										индекс издания					
(наименование издания)															
Стоимость	подписки		___ руб. ___ коп.		Кол-во комплектов										
	перед-решовки		___ руб. ___ коп.												
на 2009 год по месяцам															
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12				
Куда		(почтовый индекс)				(адрес)									
Кому															
(фамилия, инициалы)															



ЗАКОННОСТЬ В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ

О.В. Дамаскин, профессор кафедры национальной безопасности Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации; А.И. Рыбчинский, заведующий отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент

Реализация политических решений о формировании нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации обуславливает потребность широкомасштабных мероприятий, нуждающихся в адекватном правовом обеспечении и определении соответствующих приоритетов в деятельности юридических служб органов военного управления, органов военной прокуратуры и военных судов. При этом, особое значение приобретают обеспечение конституционных прав и социальных гарантий военнослужащих и членов их семей, защита экономических интересов государства, реализация в условиях военной службы национальных проектов и федеральных целевых программ, затрагивающих интересы военнослужащих, борьба с преступностью и коррупцией в военной среде и координация правоохранительной деятельности органов военного управления и правоохранительных органов.

На расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 25 февраля 2009 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев акцентировал внимание на приоритетных вопросах укрепления правопорядка, законности, борьбы с преступностью и обеспечения законных прав граждан, решение которых в условиях экономического кризиса должно иметь упреждающий характер, особенно при реализации мероприятий, установленных Национальным планом противодействия коррупции. При этом, Д.А. Медведев определил главное: «Во-первых, должен быть усилен надзор за соблюдением законов теми органами, которые занимаются оперативно-розыскной деятельностью, дознанием и предварительным следствием по коррупционным преступлениям. Во-вторых, уже в ближайшее время надо организовать проверки законности использования государственного имущества, в том числе денежных средств. В-третьих, должна быть продолжена экспертиза антикоррупционного законодательства»¹.

В 2008 г. органами военной прокуратуры проведено 29,3 тыс. проверок соблюдения органами военного управления и воинскими должностными лицами прав

и социальных гарантий военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, членов их семей и других граждан, выявлено 73,1 тыс. нарушений законов (+9,1 %), об устранении которых командованию внесено 9 977 представлений (+15,5 %), привлечено к дисциплинарной и материальной ответственности 11,2 тыс. должностных лиц (+14,2 %)².

Актуальными остаются проблемы обеспечения военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей жильем и установленными нормами довольствия. На основе мер прокурорского реагирования восстановлены жилищные права 12 тыс. военнослужащих и членов их семей. По вопросам исполнения жилищного законодательства внесены представления начальнику расквартирования и обустройства Министерства обороны Российской Федерации, главнокомандующему Сухопутными войсками, в порядке ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» проинформирован Министр обороны Российской Федерации.

В сфере надзора за исполнением законов органами военного управления, воинскими частями и учреждениями военными прокурорами в 2008 г. проведено 74,8 тыс. надзорных мероприятий (+11,2 %). Выявлено 196 тыс. нарушений законов (+16,2 %), об устранении которых командованию внесено 24,2 тыс. представлений (+16,7 %), опротестовано 12,3 тыс. незаконных приказов и других правовых актов командования (+11,9 %). Направлено 4,5 тыс. заявлений в суды (-13,9%). Средствами прокурорского надзора восстановлены нарушенные права 383 тыс. военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и иных граждан (-7,3 %), возмещен материальный ущерб в размере более 1 млрд руб. (+16,9 %). В связи с допущенными нарушениями законов и общевоинских уставов 35,6 тыс. воинских должностных лиц привлечены к дисциплинарной и материальной ответственности (+13,5 %).

В целях устранения выявленных нарушений закона, в том числе системного характера, должностным лицам центральных органов военного управления вне-

¹ Президент России. Официальный сайт. 25 февраля 2009 г.

² Состояние законности и правопорядка и работа органов прокуратуры. 2008 год: Информационно-аналитический доклад. М., 2009.



сено 66 представлений и других документов прокурорского реагирования, из них 32 – Министру обороны Российской Федерации, руководителям других федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба.

В сфере надзора за исполнением законодательства, направленного на обеспечение сохранности, рационального и целевого расходования бюджетных средств, выделяемых на нужды обороны, проведено 2,2 тыс. результативных проверок (+14,6 %), которыми выявлено 6,9 тыс. нарушений законов (+29 %), для устранения которых внесена 1 тыс. представлений (+31,8 %). К различным видам ответственности привлечены 1 600 должностных лиц (+23,6 %). Основное внимание уделено вопросам законности и целевого характера расходования средств федерального бюджета, выделенных на денежное довольствие, заработную плату, иные социальные выплаты, поддержание боеготовности войск и финансирование государственного оборонного заказа.

Проводились надзорные мероприятия за исполнением в войсках законов о сохранности оружия и боеприпасов. Основные усилия в этой работе направлены на выявление и устранение нарушений законов, регулирующих вопросы обеспечения защиты от актов терроризма важных государственных объектов, объектов повышенной опасности, арсеналов и складов вооружения, организации и несения караульной службы, обеспечения безопасности войск и населения.

Во взаимодействии с органами безопасности в войсках и с привлечением специалистов проведено 3 тыс. проверок в данной сфере (+2,8 %), которыми выявлено 10 тыс. нарушений законов (+12 %). По результатам этой работы полномочному командованию внесено 1,6 тыс. представлений об устранении нарушений законодательства об обеспечении сохранности оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, о противодействии терроризму при организации физической защиты военных объектов, охране особо важных государственных объектов, баз хранения ядерных материалов и т. д., в том числе Министру обороны Российской Федерации и главнокомандующему внутренними войсками МВД России. К материальной и дисциплинарной ответственности привлечены 4 тыс. должностных лиц.

Особое внимание уделялось выявлению и пресечению коррупционных проявлений в деятельности воинских должностных лиц. Выявлено 7 408 нарушений закона в данной сфере (+21,7 %), об устранении которых внесено 1 325 представлений (+39 %). Возмещен материальный ущерб на сумму 481,5 млн руб. (рост в 4,7 раза). Привлечены к различным видам ответственности 1 836 должностных лиц (+45 %). По протестам прокуроров отменено 127 незаконных правовых актов (+39 %), о недопустимости нарушений закона предостережено 491 должностное лицо (+35 %). В 2008 г. размер материального ущерба, причиненного воинским частям и учреждениям в результате преступных деяний этой направленности, возрос в 2,1 раза и составил 1,6 млрд руб.

В целях противодействия коррупции Главной военной прокуратурой приняты и реализуются план первоочередных мер по реализации в органах военной прокуратуры Национального плана противодействия коррупции, а также комплексный план мероприятий органов военной прокуратуры по противодействию коррупции на 2008 – 2010 гг.

В работе по надзору за исполнением законодательства о воинской обязанности и военной службе прокурорскими проверками были охвачены главные и центральные управления Министерства обороны Российской Федерации, органы военного управления окружного звена, в том числе военные комиссариаты всех субъектов Российской Федерации, центральные аппараты Главного командования внутренних войск МВД России, а также других войск, воинских формирований и органов, практически все военные комиссариаты страны (свыше 2 000). Выявлены многочисленные нарушения закона, наиболее распространенными из которых являются необоснованное предоставление отсрочек от призыва, направление на военную службу граждан, не подлежащих призыву по состоянию здоровья и другим основаниям. В ходе осеннего призыва 2008 г. военными прокурорами проведено около 500 проверок исполнения законодательства о призыве граждан на военную службу, выявлено свыше 1 100 нарушений законов, об устранении которых внесено более 200 представлений, 19 должностными лицами объявлены предостережения о недопустимости нарушений закона.

С участием государственных обвинителей судами рассмотрено 10 811 уголовных дел (–19,5 %). Постановлены обвинительные приговоры в отношении 11 120 лиц (–18 %). По 98,1 % уголовных дел позиции государственных обвинителей были положены в основу судебных решений. Уменьшилось количество оправданных, а также лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено судом по реабилитирующим основаниям (с 41 до 36). Более ответственно военные прокуроры и военные суды подходили к решению вопроса о рассмотрении уголовных дел в особом порядке. Такая позиция обусловила снижение количества рассмотренных в этом порядке уголовных дел почти в полтора раза – с 7 372 до 4 215 (–42,8 %). Более чем на треть – с 942 до 614 (–34,8 %) сократилось количество лиц, освобожденных от ответственности по уголовным делам, прекращенным судами в связи с примирением сторон.

В 2008 г. военные прокуроры приняли участие в рассмотрении 8 865 гражданских дел в судах различных инстанций (+20,5 %). При этом, 4 750 дел (+12,8 %) были инициированы непосредственно военными прокурорами. По 97,6 % дел судами вынесены решения в соответствии с заключениями прокуроров (+0,8 %). Из числа рассмотренных удовлетворен 4 191 иск на сумму свыше 267,5 млн руб. (в 2007 г. соответственно 3 825 исков и 569,5 млн руб.). Результативность исковой работы составила 88,3 % (–2,5 %). В защиту интересов государства военными прокурорами заявлено 3 776 исков на сумму 353,4 млн руб. Из числа рас-



смотренных удовлетворено 3 454 иска на 256,1 млн руб. (в 2007 г. соответственно 2 563 иска и 553,1 млн руб.).

В 2008 г. в арбитражные суды направлено 363 иска (заявления) (+59,2 %) на сумму 92 млн руб. (в 2007 г. соответственно 228 исков и 108,1 млн руб.). Результативность исковой работы по арбитражным делам составила 75,3 % (74,3 %). Из числа рассмотренных судами удовлетворен 271 иск на сумму 49,6 млн руб. На основании вступивших в законную силу судебных постановлений по арбитражным делам реально возмещен ущерб государству на сумму 35,8 млн руб. (в 2007 г. – 842 тыс. руб.).

В целях надзора за исполнением законов о федеральной безопасности и расследованием преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства в минувшем году проведено 15 638 проверок исполнения законов органами безопасности в войсках (+41,6 %), которыми выявлено 13 749 нарушений (-5,2 %). В адрес соответствующих должностных лиц внесено 1 569 представлений (+10,9 %), принесено 460 протестов (-9,3 %), привлечено к дисциплинарной и материальной ответственности 1 918 должностных лиц (+11,1 %). Восстановлены права 19 741 военнослужащих и граждан (-2,6 %). Мерами прокурорского реагирования обеспечено возмещение государству материального ущерба на сумму 81 млн руб. (рост в 2,5 раза).

В 2008 г. военными прокурорами в поднадзорных войсках и формированиях зарегистрировано 20 425 преступлений (+2,3 %). Большинство преступлений в истекшем году учтено в Вооруженных Силах Российской Федерации (87,8 %, т. е. 17 941 преступление). Структуру общественно опасных посягательств определяют преимущественно уклонения от прохождения военной службы (39,2 %), а также преступления против собственности (22,4 %), нарушения уставных правил взаимоотношений между военнослужащими и рукоприкладство должностных лиц (15,2 %).

Актуализируется проблема предупреждения правонарушений среди офицеров, оказывающих негативное воздействие на состояние правопорядка в войсках. В 2008 г. офицерами совершено 4 773 (+29,0 %) преступления, или почти каждое четвертое от общего числа учтенных в войсках, воинских формированиях и органах (23,4 %). В Вооруженных Силах Российской Федерации уровень «офицерской» преступности возрос в 1,4 раза (4 159 преступлений). Офицерами совершены каждый третий зарегистрированный факт рукоприкладства (33,7 %), более половины мошеннических действий (56,5%), три четверти всех случаев взяточничества (76,4 %) и почти все злоупотребления должностными полномочиями (90,8 %). Из-за неуставных взаимоотношений в истекшем году пострадало 2 780 (-35,5 %) военнослужащих, а от рукоприкладства – 2 050 (-30,9 %). В результате преступлений и происшествий всего в обслуживаемых войсках погибло 545 военнослужащих (-15,8 %), а воинским частям и учреждениям причинен ущерб на сумму более 1,4 млрд руб. (+7,9 %). Однако, по данным статистики, в целом уровень

преступности снизился во всех военных округах, а наиболее существенно в Московском (-31,2 %), Ленинградском (-25,5%) округах и в железнодорожных войсках (-37,9 %). Стабильно позитивной динамикой криминогенная обстановка характеризуется в пограничных органах Федеральной службы безопасности (-38,5 %, т. е. 1 041 преступление) и внутренних войсках МВД России (-11,1 %, т. е. 1 730 преступлений), в то время как в Войсках гражданской обороны МЧС России количество зарегистрированных преступлений возросло на 27,4 %. Такое состояние актуализирует потребность внедрения в практику методики определения уровня латентности преступности и криминологического прогноза в интересах организационного и материального обеспечения системы противодействия.

В 2008 г. в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба, учтено 2 323 преступления коррупционной направленности (+66,5 %). При этом, в 2,2 раза возросло количество установленных фактов взяточничества (297), в 2 раза – злоупотреблений должностными полномочиями корыстной направленности (640), на 68,8 % – присвоений или растрат (336). Остается стабильно высоким количество выявленных фактов мошенничества (402) и превышения должностных полномочий (135). В структуре этой преступности сохраняется устойчивая тенденция к росту тяжких и особо тяжких посягательств (979, +56,9 %), а также совершенных группой лиц (274, в 3,3 раза). Отмечается рост преступлений коррупционной направленности во внутренних войсках МВД России – 141 (+88,0 %), а также в организациях и учреждениях Федерального агентства специального строительства – 9 (+80,0 %). Снижение количества преступлений рассматриваемой категории произошло в МЧС России (-73,0 %) и пограничных органах Федеральной службы безопасности (-11,9 %).³

Ежегодно разрабатываемый план совместной работы Министерства обороны Российской Федерации и Главной военной прокуратуры по поддержанию правопорядка и воинской дисциплины в Вооруженных Силах Российской Федерации в 2008 г. выполнен в полном объеме. В целях совершенствования координационной деятельности Главной военной прокуратуры образован и утвержден состав секретариата Координационного совещания по борьбе с преступностью в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (приказ Главной военной прокуратуры от 23 июля 2008 г.).

В 2008 г. в органах военной прокуратуры во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, и с органами законодательной власти продолжалась работа по совершенствованию действующего законодательства, регламентирующего вопросы обеспечения военной безопасности. В пределах своей компетенции Главной военной прокуратурой проработано более 20 проектов законов и других норматив-

³ Состояние законности и правопорядка и работа органов прокуратуры. 2008 год.



ных правовых актов. В апреле 2008 г. Главной военной прокуратурой на базе военной прокуратуры Северо-Кавказского военного округа проведены учебно-методические сборы прокурорских работников военных прокуратур окружного и гарнизонного звеньев, отвечающих за осуществление надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и военных следственных органов, а в ноябре – офицеров организационно-аналитических подразделений военных прокуратур окружного звена.

Актуализируется потребность совершенствования и развития организационно-методической деятельности юридических служб органов военного управления по обеспечению предупреждения правонарушений в их нормотворческой и правоприменительной деятельности, взаимодействия с органами прокуратуры при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов воинскими должностными лицами на следующих направлениях:

- повышение эффективности координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в поднадзорных войсках, воинских формированиях и органах, противодействию коррупционным проявлениям, преступлениям против порядка прохождения военной службы, предупреждению правонарушений и происшествий среди офицеров, других военнослужащих, проходящих военную службу по контракту;

- обеспечение соблюдения конституционных прав и социальных гарантий военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей;

- сопровождение деятельности органов военного управления и воинских должностных лиц при проведении мероприятий по оптимизации структуры и численности войск, реализации в органах военного управления Федерального закона «Об обороне» в сфере обеспечения сохранности и боеготовности военной техники, вооружения и имущества тылового обеспечения, использования бюджетных средств, в том числе выделенных на капитальное строительство, модернизацию и оснащение войск;

- обеспечение законности при осуществлении органами дознания и предварительного следствия полномочий в ходе досудебного производства, конституционных прав граждан в процессе уголовного преследования; повышение эффективности участия военных прокуроров во всех стадиях уголовного, гражданского и арбитражного судопроизводства.

В условиях реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации особое внимание должно быть обращено на сохранение и укрепление кадрового потенциала, эффективное использование имеющихся резервов. В настоящее время состояние оборонного потенциала России вызывает серьезное опасение.

После распада СССР на природные, энергетические и интеллектуальные ресурсы нашей страны открыто претендуют транснациональные корпорации, опирающиеся на военную мощь ряда государств⁴. Широко известны скандальные заявления Маргарет Тетчер

о том, что России достаточно 25 млн человек для обслуживания трубопроводов, Мадлен Олбрайт о том, что Россия не должна владеть Сибирью, Джорджа Буша-старшего о том, что США не успокоятся, пока не уничтожат весь военный потенциал России.

Вооруженные Силы Российской Федерации находятся в тяжелейшем экономическом, организационном, кадровом, нравственном положении, что в значительной степени влияет на количество коррупционных правонарушений в армии и на флоте.

Состояние производства в оборонной промышленности в настоящее время не обеспечивает реальных потребностей наших Вооруженных Сил в современном вооружении, боевой технике и снаряжении. Получило распространение рейдерство на военных заводах с последующим расхищением уникального дорогого оборудования и важных документов, многие из которых представляют собой государственную тайну.

Продолжается выполнение ранее принятых «международных обязательств» по уничтожению наиболее значимых элементов оборонного потенциала. Были уничтожены военные базы на Кубе, во Вьетнаме, космическая станция «Мир» и другие стратегически важные объекты.

Вывод из Москвы и других крупных городов высших военно-учебных заведений, научно-исследовательских институтов, конструкторских центров, оправдываемый тактически, коммерческими проектами продажи земли и собственности, стратегически ведет к снижению интеллектуального потенциала и культурного уровня военных кадров.

Смешение понятий профессионализма как качественного уровня подготовленности специалиста и службы по контракту как формы комплектования, их теоретическая и правовая неопределенность смещает ценностные ориентиры военнослужащих, деформирует сознание гражданина – активного защитника Родины, низводя его до уровня психологии наемника – пассивного исполнителя.

Демонстративная констатация высшим военным руководством несостоятельности офицеров в обеспечении законности и правопорядка в воинских подразделениях и курс на их замену сержантами представляется утопией, не отвечающей реальной потребности интеллектуализации военно-служебных отношений в современной России.

Происхождение, аргументация и доказательность программы преобразования Вооруженных Сил Российской Федерации продолжает оставаться «тайной» для большинства офицеров, являющихся высококвалифицированными военными специалистами. Отстранение большинства офицеров от заинтересованного, компетентного и профессионального участия в поиске, осмыслении и обосновании оптимальных потребностей и возможностей развития военного строительства ведет к отсутствию поддержки решений, воспринимаемых, как навязываемые руководством.

К сожалению, наша Российская армия, славящаяся многими великими победами, традиционно быва-

⁴ Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. М., 2007.



ет беспомощной, как младенец, когда принимаются решения, основанные не на высоком личном авторитете, достигнутом большим опытом и реальными заслугами, а лишь на формальной административной власти. Поэтому к такой армии общество начинает относиться без необходимого и достаточного уважения, что находит свое конкретное отражение в проблемах ее комплектования, правового положения и социальной роли в обществе. Это актуализирует потребность определения приоритетов национальной безопасности в формировании нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации в современных условиях⁵.

Национальные интересы Российской Федерации в сфере борьбы с преступностью и коррупцией как угрозами национальной безопасности требуют консолидации усилий общества и государства, резкого ограничения экономической и социально-политической основы этих противоправных явлений, выработки комплексной системы мер правового, специального и иного характера для эффективного пресечения преступлений и правонарушений, для обеспечения защиты личности, общества и государства от преступных посягательств, для создания системы контроля за уровнем преступности и противодействия ей.

Усилия общества и государства должны быть направлены на формирование системы мер действенной социальной профилактики и на воспитание законопослушных граждан. Вектор борьбы с преступностью, коррупцией, терроризмом должен быть ориентирован на предупреждение и пресечение противоправных действий, на неотвратимость ответственности за любое преступление и на защиту права каждого человека на личную безопасность.

Духовные, нравственные ценности общества непосредственно влияют на уровень развития экономики и различных сфер общественной жизни. Утверждение в обществе идеалов высокой нравственности и гуманизма, развитие многовековых духовных традиций Отечества требуют такой государственной политики, при которой исключается возможность нанесения ущерба российской культуре, обеспечиваются сохранение и приумножение ее национальных ценностей и национального достояния, дальнейшее духовное и интеллектуальное развитие общества.

Национальные интересы Российской Федерации в международной сфере требуют проведения активно-внешнеполитического курса на обеспечение важнейших национальных интересов, на упрочение позиций России как великой державы, одного из влиятельных

центров формирующегося многополярного мира. Приоритетным направлением внешнеполитического курса России является деятельность по обеспечению нерушимости границ и территориальной целостности государства, а также деятельность по защите его конституционного строя от возможных посягательств других государств⁶.

Национальные интересы России в оборонной сфере заключаются, прежде всего, в обеспечении защиты личности, общества и государства от военной агрессии со стороны других государств. Обеспечение безопасности в оборонной сфере требует концентрации усилий общества и государства на планомерном, научно обоснованном, поддерживаемом общественным мнением военном строительстве⁷.

Существующая военная организация для государства обременительна. Необходимо ее реформировать в ходе военного строительства, которое должно учитывать изменение баланса сил на мировой арене и эффективно использовать экономические возможности и кадровые ресурсы страны, обеспечивая адекватное реагирование на военные угрозы национальным интересам Российской Федерации. Это актуализирует потребность использования в разработке планов реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации научного потенциала военно-правовой науки, участия в ней соответствующих специалистов по военному праву⁸.

На современном этапе формирования внутренней и внешней политики России важно разрабатывать и реализовывать приоритетные направления стратегии национальной безопасности, законодательно закрепить положение, согласно которому национальные цели должны формулироваться в увязке с теми национальными интересами, реализации и защите которых они подчинены. Таким образом, будут созданы условия для необходимой обоснованности и практической направленности политики обеспечения национальной безопасности России в кризисных условиях⁹.

В последние годы неуклонно возрастает значение мониторинга правового обеспечения оборонного потенциала Российской Федерации. На этой основе формируется системное единство правотворчества, правоприменения и мониторинга правового пространства, в котором Вооруженные Силы Российской Федерации должны занять место, соответствующее их предназначению и правовому статусу.

Существенно возрастает роль юридической службы Вооруженных Сил Российской Федерации в обеспечении правовой работы органов военного управле-

⁵ Концепция национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24.

⁶ Основы пограничной политики Российской Федерации (утверждены Президентом Российской Федерации 5 октября 1996 г.).

⁷ Военная доктрина Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 706).

⁸ *Гацко М.Ф.* Правовое обеспечение строительства Вооруженных Сил Российской Федерации. М., 2008; *Корякин В.М.* Военно-социальная политика Российской Федерации. Проблемы правового регулирования. М., 2003; *Кудашкин А.В.* Военная служба в Российской Федерации: Теория и практика правового регулирования. СПб., 2003; *Фатеев К.В.* Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения. М., 2004; *Старцун В.Н.* Социальная защита лиц, проходивших военную службу: теоретико-правовые основы и проблемы правоприменительной практики на новом этапе развития Вооруженных Сил Российской Федерации. М., 2007.

⁹ См.: *Общая теория национальной безопасности.* М., 2002; *Военно-уголовное право / под ред. Х.М. Ахметшина, О.К. Зателпина.* М., 2008; *Дамаскин О.В.* Криминологические аспекты противодействия преступности в Вооруженных Силах России. М., 2002; *Лиховидов К.С.* Проблемы законодательного обеспечения реализации юридической ответственности военнослужащих. М., 2004.



ния по модернизации военной организации нашего государства в интересах военной безопасности¹⁰.

Актуальными научными проблемами, исследование которых может способствовать объективному представлению о возможности формирования нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации в современных условиях, являются:

– необходимость и возможность использования Вооруженных Сил Российской Федерации как плацдарма для утверждения законности и правопорядка как внутри их, так и в целях укрепления государственности, законности и правопорядка в обществе, обеспечения военной безопасности;

– необходимость системы исследования состояния и формирования нравственного и правового сознания военнослужащих как фактора их поведения в повседневных военно-служебных отношениях и чрезвычайных ситуациях;

– развитие криминологической концепции правовой работы в Вооруженных Силах Российской Феде-

рации, основывающейся на установлении ее антикриминогенной направленности, места, содержания и роли юридических служб органов военного управления, их взаимодействию с органами военной прокуратуры и военными судами;

– потребности и возможности военного командования и юридической службы в правовой работе в сфере военного строительства, организации службы войск и противодействия правонарушениям военнослужащих.

Выполнение юридическими службами органов военного управления, органами военной прокуратуры мониторинга правотворческой деятельности и правоприменительной практики дает возможность формировать обоснованное достоверное представление о состоянии законности и правопорядка в наших Вооруженных Силах, возможности и необходимости принятия органами государственной власти и управления мер по их укреплению, формированию нового облика Вооруженных Сил Российской Федерации.

¹⁰ См.: Военное право / под ред. В.Г. Стрекозова, А.В. Кудашкина. М., 2004; Правовая работа в военных организациях / под ред. О.В. Дамаскина. М., 2006; *Овчаров О.А.* Правовая работа в Вооруженных Силах России. М., 2006; *Его же.* Субъекты правовой работы в Вооруженных Силах России. М., 2007.

РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ ЛИ НА КОРРУПЦИОНЕРОВ ПРЕЗУМПЦИЯ НЕВИНОВНОСТИ?

В.М. Корякин, доктор юридических наук

Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда

*Часть 1 ст. 49 Конституции
Российской Федерации*

Вынесенный в заглавии настоящей статьи вопрос может показаться, на первый взгляд, сугубо риторическим, поскольку конституционный принцип презумпции невиновности должен распространяться на всех без исключения, включая и тех наших сограждан, которые обвиняются в совершении коррупционных преступлений.

Однако это в теории. На практике же нередко все складывается иначе. Анализ многочисленных публикаций и сообщений средств массовой информации по коррупционной проблематике позволяет усомниться в беспорности однозначного ответа на поставленный

вопрос. Практически ежедневно в сети Интернета, на страницах газет, с экранов телевизоров еще до вынесения обвинительных приговоров обнаруживаются имена и фамилии пойманных за руку мздоимцев и лихоимцев самого различного ранга – от мелких начальников местного пошиба до чиновников федерального уровня. Нередко среди них можно лицезреть и воинских должностных лиц, в том числе высших офицеров.

Вот только несколько примеров:

1) в июле – августе 2008 г. многие СМИ со ссылкой на Генеральную прокуратуру Российской Федерации распространили информацию о том, что завершено следствие и передано в суд уголовное дело по обвинению начальника 3-го ЦНИИ Минобороны России генерал-майора В.И. Байдака в совершении корыстных преступлений. По версии следствия в 2003 – 2007 гг. указанный руководитель и один из его подчиненных заключили ряд фиктивных договоров на научно-исследовательские и редакционно-издательские работы с фактически несуществующими коммерческими организациями. Денежные средства, выделенные на оплату



работ, указанные лица присвоили и использовали, по мнению следствия, на выплату себе неофициальных премий и покупку квартир. Сумма ущерба, причиненного государству, составила более 13 млн 600 тыс. руб.¹;

2) в ноябре 2008 г. завершено следствие в отношении бывшего начальника 29-го НИИ Минобороны России генерал-майора Н. Конона и начальников отделов этого НИИ полковника Р. Мухудинова и подполковника В. Говоркова, которые заключали фиктивные договоры на научно-исследовательские работы с несуществующими фирмами, а 24 млн руб., выделенные на оплату этих работ, потратили на свои нужды²;

3) с ноября 2008 г. Главная военная прокуратура расследует уголовное дело, возбужденное в отношении бывшего руководителя Главного управления обустройства войск Минобороны России генерал-лейтенанта С. Двудучанского. По версии следствия С. Двудучанский действовал в интересах своего сына и его партнера по бизнесу – они оба управляют строительными фирмами. Генерал-лейтенант незаконно предоставил им за счет средств возглавляемого им управления кредит в размере 163 млн руб. Деньги, якобы предназначенные для строительства, Двудучанский-младший использовал для развития собственного бизнеса. Всего из бюджета Главного управления обустройства войск исчезли 192 млн руб.³;

4) в декабре 2008 г. со ссылкой на главного военного прокурора СМИ распространили информацию о том, что военно-следственное управление Следственного комитета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации направило в суд уголовное дело бывшего начальника управления снабжения Главного ракетно-артиллерийского управления Минобороны России генерал-майора В. Знахурко, обвиняемого в мошенничестве и злоупотреблении должностными полномочиями. По данным следствия, возглавляемое им управление в 1999 – 2005 гг. закупило для войск бронжилеты, которые оказались поддельными. Экспертизы показали, что их легко пробивали осколки и пули. По версии следствия снабженец специально заказывал дешевые некачественные изделия, чтобы присвоить разницу в цене⁴;

5) в январе 2009 г. со ссылкой на официального представителя Следственного комитета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации В. Маркина обнародована информация о возбуждении уголовного дела в отношении начальника управления кадров железнодорожных войск генерал-лейтенанта А. Веремева. По данным следствия, за время службы в центральном аппарате железнодорожных войск указанный генерал с использованием служебного положения получил от государства шесть квартир общей площадью около 330 кв. м. Из

них две двухкомнатные и одна однокомнатная квартиры, расположенные в Москве, в последующем были приватизированы генералом, его женой и сыном⁵.

Это только некоторые примеры возбуждения уголовных дел по фактам коррупционных деяний, совершенных высшими офицерами Вооруженных Сил Российской Федерации. Еще больше сообщений об уголовном преследовании должностных лиц более низкого ранга.

Информация подобного рода вызывает двойные чувства. С одной стороны, она свидетельствует о том, что наши правоохранительные органы в лице прокуратуры не на словах, а на деле, невзирая на чины, должности и ранги, на практике воплощают положения антикоррупционного законодательства. Однако, с другой стороны, вызывает большие сомнения правомерность широко распространенной практики, когда лица, только лишь подозреваемые в совершении коррупционных преступлений, чью вину еще предстоит доказать, во внесудебном порядке признаются, по сути, преступниками.

Зададимся вопросами: а все ли из возбужденных уголовных дел, «анонсированных» СМИ с подачи органов прокуратуры, дойдут до суда? А если дойдут, то все ли их фигуранты будут признаны виновными и осуждены?⁶ А если даже обвиняемый в коррупционном преступлении и будет признан виновным, то по всем ли пунктам обвинения, «растиражированным» СМИ?⁷

Известный журналист и писатель А. Константинов, автор сценария знаменитого сериала «Бандитский Петербург», в своей публицистической книге «Коррупцированная Россия» приводит список лиц высшего офицерского состава Российской армии, проходивших по уголовным делам в период 1992 – 2002 гг.⁸ Обобщив сообщения периодической печати, в указанный список он включил фамилии 120 генералов и адмиралов, в отношении которых в указанный период были возбуждены уголовные дела за совершение преступлений. Однако, как следует из данного списка, в более чем 60 % случаев эти уголовные дела по разным причинам (вследствие амнистии, деятельного раскаяния, изменения обстановки, отсутствия в деянии состава преступления, оправдания обвиняемого и др.) не закончились обвинительными приговорами. С.В. Максимов по этому поводу указывает, что в нашей стране наказание назначается лишь в каждом четвертом-пятом случаях выявления фактов взяточничества. Вряд ли среднестатистический коррупционер в состоянии воспринять подобную угрозу возмездия как серьезное препятствие к совершению коррупционных действий⁹.

Одним из действенных средств, позволяющих избежать подобного рода казусов и двусмысленных ситу-

¹ См.: Московский комсомолец. 2008. 17 июля; Комсомольская правда. 2008. 25 июля; Коммерсант. 2008. 15 авг.

² Ямшанов Б. Офицерский состав преступлений // Рос. газ. 2009. 11 фев.

³ Ямшанов Б. 12 подсудных генералов // Рос. газ. 2008. 7 ноября.

⁴ Шаров А. Фальшброня. Ради наживы генерал поставил под удар жизнь солдат // Рос. газ. 2008. 16 дек.

⁵ Красная звезда. 2009. 30 янв.; Новые известия. 2009. 30 янв.

⁶ Оправдание судом присяжных предполагаемых убийц журналистки А. Политковской – наглядное подтверждение реальности такого исхода дела.

⁷ Показательный пример – осуждение в 2008 г. за получение взяток генерал-майора В.Ф. Лахтюка, начальника Главного управления МЧС России по Свердловской области. Из 10 вменяемых ему фактов получения взяток, о которых во всеуслышание через СМИ рассказывали представители обвинения, в суде удалось доказать его вину только по двум эпизодам.

⁸ Константинов А. Коррупцированная Россия. М., 2006. С. 504 – 527.

⁹ Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2008. С. 54 – 55.



аций, является строгое следование всех: и органов следствия, и судебных органов, и средств массовой информации, – важнейшему конституционному принципу защиты прав и свобод граждан – принципу презумпции невиновности.

Презумпция невиновности является, как известно, одним из основополагающих принципов демократического государства и осуществляемого в нем уголовного правосудия. Этот принцип был провозглашен еще в главном документе первой французской революции – Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г. (ст. 9). Принцип презумпции невиновности закреплен также в основополагающих международно-правовых актах о правах и свободах человека (см., например, ч. 1 ст. 11 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.; ч. 2 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., ч. 2 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.; ч. 2 ст. 6 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека 1995 г.).

В научной литературе вполне обоснованно подчеркивается, что презумпцию невиновности следует считать правовым положением и принципом, носящим общеправовой характер и распространяющимся на все отрасли права, где определяющим является наличие доказательств вины в совершении правонарушения¹⁰. Впервые доказательно тезис о том, что принцип презумпции невиновности касается всех видов юридической ответственности, а не только уголовной, был обоснован известным отечественным ученым-правоведом В.Н. Кудрявцевым, который полагал необходимым распространять презумпцию невиновности обвиняемого на все «процессуальные отношения, будь то дисциплинарное или административное расследование, ведь по существу она означает, что прежде чем налагать какое-либо взыскание за правонарушение, надо доказать, что оно совершено именно этим лицом»¹¹.

Одним из важнейших принципов борьбы с коррупцией является гласность, открытость деятельности государственных органов. Важно при этом подчеркнуть, что гласность в борьбе с коррупцией не может быть безграничной. Основным критерием ограничения пределов гласности является неукоснительное соблюдение принципа презумпции невиновности. Суть его в рассматриваемом случае состоит в том, что сколь ни казались бы очевидными для журналиста, для прокурора факты коррумпированности воинского должностного лица, назвать его виновным в совершении коррупционного правонарушения может только суд.

К сожалению, как мы показали выше, на практике указанное непреложное правило правового, демократического государства нарушается повсеместно. С подачи прокурорских работников самого высокого ранга средства массовой информации «тиражируют» фамилии воинских должностных лиц, в отношении которых возбуждены уголовные дела по подозрению в совершении коррупционных преступлений. И при этом, похоже, никого не интересует, дойдет ли дело до суда, будет ли вина по-

дозреваемого доказана судом, будет ли ему назначено наказание – главное, протрубить на весь мир об очередном коррупционном скандале, в котором замешаны высокопоставленные военные чиновники.

В значительной степени такое положение вещей обусловлено, по нашему мнению, различными подходами органов прокуратуры и судебных органов к работе с общественностью и СМИ.

Представители прокуратуры, в частности Следственного комитета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, проявляя беспрецедентную открытость, охотно делятся с прессой информацией о своих успехах в борьбе с коррупцией, не всегда удерживаясь от соблазна обнародовать имена должностных лиц, подозреваемых в коррупционных деяниях, особенно если речь идет о тех из них, кто облечен высокой должностью и воинским званием. Эту информацию как сенсацию мгновенно распространяют практически все СМИ, нимало не смущаясь тем, что вина фигуранта уголовного дела еще не доказана.

Что касается судебных органов, то здесь картина с их открытостью для общественности совсем иная. Часто ли можно увидеть, например, на экране телевизора, на каких-либо пресс-конференциях официальных представителей военных судебных органов, которые бы называли имена воинских должностных лиц, в отношении которых вынесены и вступили в законную силу приговоры об осуждении за коррупционные преступления? Подобного рода факты припомнить весьма затруднительно.

В феврале 2009 г. на заседании коллегии Главной военной прокуратуры Российской Федерации были обнародованы впечатляющие цифры о размахе коррупции в Вооруженных Силах Российской Федерации и других войсках: в 2008 г. за совершение преступлений коррупционной направленности к уголовной ответственности привлечено более 500 офицеров, в том числе свыше 350 – старших, среди которых 117 командиров воинских частей и 20 генералов. Десять из этих генералов уже осуждены. Ущерб, причиненный коррупционными посягательствами, вырос вдвое и превысил 2 млрд руб.¹²

Невольно напрашивается вопрос: почему бы не назвать поименно и не обнародовать фамилии этих 10 осужденных генералов? Ведь это как раз тот случай, когда с соблюдением принципа презумпции невиновности все в порядке: их вина доказана судом. Однако этого почему-то не произошло. Получается довольно странная картина: фамилии лиц, вина которых еще не доказана, обнародуются официальными представителями правоохранительных органов весьма охотно; о лицах же, которые осуждены за коррупционные правонарушения и чья вина доказана в установленном законом порядке, сообщается крайне редко. Вызвано это, видимо, уже упоминавшимся выше различием подходов органов прокуратуры и судебных органов к их взаимодействию с прессой.

Пытаясь восполнить данный пробел, автору настоящих строк пришлось изрядно потрудиться, изучая информацию, приведенную в Интернете, в подшивках газет, чтобы составить пофамильный список 10 генералов,

¹⁰ Бекренева Т.Д. Конституционный принцип презумпции невиновности в налоговом праве // *Налоги*. 2007. № 3.

¹¹ Цит. по: *Газетдинов Н.И.* Реализация принципа презумпции невиновности в уголовном судопроизводстве России // *Журн. рос. права*. 2005. № 1.

¹² См.: *Денисов В.* Цель – законность и порядок // *Красная звезда*, 13 февр. 2009; *Ямшанов Б.* Офицерский состав преступлений.



осужденных в 2008 г. за коррупционные преступления, о чем было сообщено на коллегии Главной военной прокуратуры. К сожалению, в открытых источниках удалось найти информацию (и то неполную) только о семи из указанных лиц (см. приложение к настоящей статье).

Высказанные соображения отнюдь не означают, что органы прокуратуры не вправе делиться с общественностью информацией о своей антикоррупционной деятельности. Они не только вправе, но и обязаны доводить до широкого круга граждан данную информацию, но с одной важной оговоркой: называть конкретные имена фигурантов расследуемых уголовных дел они должны только в том случае, когда их вину докажет суд – именно так требует принцип презумпции невиновности.

Роль СМИ в борьбе с коррупцией трудно переоценить. Заслуживает всяческой поддержки предложение о развертывании с помощью и при активной поддержке органов власти всех уровней общероссийской программы по освещению в СМИ фактов коррупции и тех мер, которые государство и его органы принимают к коррупционным элементам, а также того, что делается, чтобы в этом деле не было повторений¹³.

В качестве практических мер реализации данной программы могли бы стать:

а) введение во всех военных СМИ постоянных рубрик, в которых регулярно публиковать материалы, связанные с коррупцией в Вооруженных Силах Рос-

сийской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах;

б) опубликование информации обо всех вступивших в законную силу судебных решениях по осуждению воинских должностных лиц за коррупционные преступления, независимо от служебного положения и воинского звания осужденного;

в) проведение регулярных опросов читателей по актуальным проблемам борьбы с коррупцией;

г) распространение передового опыта выявления взяточников, мздоимцев и лихоимцев в Вооруженных Силах Российской Федерации;

д) пропаганда лучших образцов честной, неподкупной, безупречной служебной деятельности воинских должностных лиц;

е) разъяснение широким массам военнослужащих порядка и правил обжалования неправомερных действий должностных лиц, проведение юридических консультаций по вопросам законного разрешения различного рода проблем, возникающих в повседневной служебной деятельности;

ж) оперативное реагирование на поступающие сообщения о фактах коррупции, активное сотрудничество с правоохранительными органами, проведение собственных журналистских расследований.

Во главу всей этой работы должно быть поставлено строгое соблюдение принципа презумпции невиновности лиц, подозреваемых в коррупции.

Приложение

Сведения
о высших офицерах, осужденных за совершение коррупционных преступлений в 2008 – 2009 гг.

№ п/п	Воинское звание, фамилия, имя, отчество, должность	Содержание преступного деяния	Назначенное наказание	Источник информации
1.	Генерал-майор И.В. Бачанов, начальник МИС Северного флота	Коррупционное преступление (более точных данных не имеется)	Осужден в 2008 г. (о мере наказания данных не имеется)	Комсомольская правда. 2008. 25 июля
2.	Генерал-майор В. Белоусов, начальник ГУ МЧС по Алтайскому краю	Злоупотребление должностными полномочиями (незаконное получение квартиры в собственность)	Осужден в 2008 г. к двум годам лишения свободы (условно)	Коммерсант. 2008. 16 октября
3.	Генерал-майор В.Ф. Лахтюк, начальник ГУ МЧС по Свердловской области	Получение взяток	Осужден в 2008 г. к семи с половиной годам лишения свободы и к штрафу в размере 150 тыс. руб. с лишением воинского звания и права занимать государственные должности в течение трех лет	Газета.Ру. 2008. 29 апреля
4.	Генерал-лейтенант О. Райхман, заместитель командующего войсками Дальневосточного военного округа по вооружению	Превышение должностных полномочий	Осужден в 2008 г. к четырем годам лишения свободы (условно)	Российская газета. 2008. 23 декабря
5.	Генерал-майор Е. Феоктистов, военный комиссар Хабаровского края	Присвоение (растрата) бюджетных средств в особо крупном размере	Осужден в 2008 г. к шести годам лишения свободы (условно)	Красная звезда. 2009. 10 февраля
6.	Генерал-майор Б. Хавжиков, военный комиссар Кабардино-Балкарской Республики	Вымогательство крупных денежных сумм у районных военкомов после окончания каждого призыва граждан на военную службу	Осужден в 2008 г. к четырем годам лишения свободы (условно)	Российская газета. 2008. 19 сентября
7.	Генерал-майор И. Черечукин, начальник инженерных войск Дальневосточного округа	Заставлял своих подчиненных распродавать военное имущество, а деньги доставлять к нему в кабинет	Осужден в 2008 г. к трем годам лишения свободы (условно) и штрафу	Комсомольская правда. 2008. 25 июля
8.	Генерал-лейтенант Е. Корнишин, заместитель командующего железнодорожными войсками	Мошенничество, совершенное в особо крупном размере (незаконное получение квартир). Нанес ущерб в размере 7,5 млн руб.	Осужден в 2009 г. к пяти годам лишения свободы	Взгляд: деловая газета. 2009. 28 января

¹³ Бинецкий А.Э. Коррупция. М., 2005. С. 304.



ЭКСПЕРТИЗА ПРАВОВЫХ АКТОВ НА КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ КАК СРЕДСТВО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ

Р.А. Колесов, юрисконсульт Главного правового управления Министерства обороны Российской Федерации, лейтенант юстиции; В.М. Корякин, доктор юридических наук

Надлежит законы и указы писать ясно,
чтобы их не перетолковывать.

Петр Первый

Проблема проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов на страницах журнала «Право в Вооруженных Силах» поднимается не впервые¹. Сегодня данная проблема из области теории переходит в плоскость практической деятельности, что обусловлено принятием и вступлением в силу постановлений Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» № 195 и «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» № 196.

Вопрос устранения из законодательства Российской Федерации норм, которые могут способствовать и способствуют совершению коррупционных правонарушений², стал активно подниматься представителями исполнительной и законодательной властей, а также научного и экспертного сообщества несколько лет назад. Так, еще в 2004 г. Президент Российской Федерации, выступая на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией, указывал, что необходимо наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства.

Утверждение о том, что большое количество коррупционных правонарушений в значительной мере обусловлено наличием дефектов законодательства, сегодня уже не вызывает возражений. Вместе с тем, до недавнего времени внимание к проблеме снижения коррупционных рисков законодательства Российской Федерации не имело правовой и методической основы и носило характер отвлеченных теоретических дискуссий.

Нормативная правовая база целенаправленной и систематической работы по снижению коррупционных рисков законодательства Российской Федерации явилась в связи с ратификацией Российской Федера-

цией Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.³ Факультативное внимание к проблеме снижения коррупционных рисков законодательства приобрело статус официального требования: п. 3 ст. 5 Конвенции устанавливает, что в рамках политики и практики предупреждения и противодействия коррупции каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Указанная норма Конвенции хотя и нуждается в конкретизации в российском национальном законодательстве, тем не менее, сама по себе уже является достаточным правовым основанием того, чтобы в обязательном порядке осуществлялась экспертиза законодательства Российской Федерации, направленная на снижение его коррупционных рисков.

Необходимость и возможность внедрения в практику экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность признана Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 гг., одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

31 июля 2008 г. Президент Российской Федерации утвердил концептуальный документ в сфере противодействия коррупции – Национальный план противодействия коррупции, который в качестве одной из мер по профилактике коррупции предусматривает совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, принятый в рамках реализации Национального плана противодействия коррупции, определяя основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения этого зла и борьбы с ним, минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений, устанавливает, что профилактика коррупции осуществляется путем применения ряда основных мер, в который включена и антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов.

¹ См.: *Корякин В.М.* Федеральный закон «О статусе военнослужащих»: тест на коррупционность // *Право в Вооруженных Силах*. 2006. № 9; *Его же.* Антикоррупционная экспертиза правовых актов Минобороны России: некоторые подходы // Там же. 2007. № 8.

² Содержащие признаки коррупции проступки, запрещенные нормами права под угрозой юридической ответственности.

³ Ратифицирована Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ.



Однако до недавнего времени при наличии достаточного количества разработанных научным и экспертным сообществом технологий проведения экспертизы, позволяющих обнаруживать и затем устранять дефекты правовых актов и их проектов, способствующие коррупции⁴, не существовало официально утвержденной на федеральном уровне методики проведения антикоррупционной экспертизы. Но следует отметить, что в ряде федеральных органов исполнительной власти, а также субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления уже апробированы и утверждены соответствующие методики проведения экспертизы правовых актов на коррупциогенность. В настоящее время необходимость проведения такой экспертизы установлена в 30 субъектах Российской Федерации. В 25 из них подготовлены, а в ряде случаев и приняты нормативные акты, утверждающие методику проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов⁵.

5 марта 2009 г. постановлениями Правительства Российской Федерации № 195 и 196 утверждены соответственно Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, и Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Таким образом, в настоящее время сформированы все необходимые правовые предпосылки для осуществления оценки законодательства Российской Федерации в целях определения его адекватности с точки зрения противодействия коррупции.

Анализируя Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов, можно сделать вывод о том, что экспертиза на коррупциогенность представляет собой анализ проектов нормативных правовых актов и иных документов, проводимый Минюстом России и аккредитованными им независимыми экспертами, в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

В научной литературе можно встретить иные определения экспертизы на коррупциогенность (или антикоррупционной экспертизы). Так, например, С.В. Максимов под антикоррупционной экспертизой правовых актов предлагает понимать деятельность специалистов (экспертов) по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработку рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов⁶.

Основные задачи данной экспертизы как одного из превентивных способов противодействия коррупции, влияющих, прежде всего, на причины, а не на внеш-

ние проявления коррупции, – выявление норм, способствующих совершению коррупционных правонарушений, выработка предложений по устранению таких норм, выработка рекомендаций по дополнению правовых актов или их проектов нормами, препятствующими совершению коррупционных правонарушений, общая оценка последствий принятия проектов правовых актов в части создания условий совершения коррупционных правонарушений и определение возможной эффективности борьбы с коррупционными правонарушениями.

Вышеназванными Правилами закреплен исчерпывающий перечень объектов экспертизы на коррупциогенность, в который входят:

- а) проекты федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти;
- б) проекты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер;
- в) концепции и проекты технических заданий на разработку проектов федеральных законов;
- г) проекты федеральных законов, поступившие для подготовки официальных отзывов и заключений Правительства Российской Федерации на проекты федеральных законов;
- д) проекты поправок Правительства Российской Федерации к проектам федеральных законов.

В указанных выше Правилах определены и субъекты проведения экспертизы на коррупциогенность. Ими являются Минюст России и аккредитованные Минюстом России юридические и физические лица (независимые эксперты).

Положения проекта документа, способствующие созданию условий для проявления коррупции, выявленные при проведении независимой экспертизы на коррупциогенность, а также экспертизы на коррупциогенность, проводимой Минюстом России, устраняются на стадии доработки проекта документа структурными подразделениями федерального органа исполнительной власти – разработчика проекта документа.

В Методике, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 196, определяющей правила предупреждения и выявления при подготовке и принятии документов коррупционных факторов и коррупциогенных норм, приводится перечень типичных коррупционных факторов, которые сведены в следующие группы:

- 1) факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления;
- 2) факторы, связанные с наличием правовых пробелов;

⁴ См., напр.: Анализ коррупциогенности законодательства: памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта. М., 2004.

⁵ Воробьев Ю. Коррупция на просвет: верхняя палата парламента ведет проверку законов на «взяточность» // Рос. газ. 2009. 17 марта.

⁶ Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 255.



3) факторы системного характера.

Среди множества дефектов норм, снижающих качество правовых актов, можно выделить те, которые содержат коррупционные риски. Из числа этих коррупционных факторов можно выделить наиболее типичные, т. е. те, которые встречаются наиболее часто и в любом случае создают предпосылки коррупции. Вышеназванная Методика как раз и дает описание этих типичных коррупционных факторов.

Норма проекта правового акта, в которой обнаруживается коррупционный фактор (прежде всего, типичный коррупционный фактор), признается указанной выше Методикой коррупционной. Это означает, что данная норма может быть использована в коррупционных целях. Однако она не обязательно будет в этих целях использоваться. Коррупционные факторы должны устраняться из законодательства не потому, что они в каждом случае уже используются в коррупционных целях, а потому, что они могут быть использованы в этих целях.

Коррупционная норма должна быть устранена или доработана так, чтобы она не содержала каких-либо коррупционных факторов или, по крайней мере, типичных коррупционных факторов. Проект правового акта, содержащий коррупционные нормы, также является коррупционным и должен быть изменен.

В случае если разработчик не согласен с соответствующими заключениями по антикоррупционной экспертизе, он должен внести проект с обязательным аргументированным обоснованием причин, по которым предлагается принять правовой акт в представляемой редакции без учета выводов экспертизы.

Вместе с тем, изучение вышеназванных Правил и Методики показывает, что они, по нашему мнению, содержат в себе ряд недостатков.

Так, например, перечень проектов правовых актов и иных документов, подлежащих обязательной экспертизе на коррупционность, является согласно указанным Правилам, исчерпывающим. Таким образом, из поля зрения специалистов Минюста России и независимых экспертов выпадает довольно большой массив правовых актов и иных документов⁷, в которых, вне всякого сомнения, также может быть заложен коррупционный потенциал.

Кроме того, согласно вышеназванным Правилам экспертиза на коррупционность направлена на выявление коррупционных факторов только в проектах правовых актов и иных документов, оставляя без внимания действующее законодательство Российской Федерации. Обязательное проведение систематической работы по снижению коррупционности действующего законодательства Российской Федерации остается вне области регулирования рассматриваемых Правил.

Важно отметить также тот факт, что указанные Правила не содержат каких-либо механизмов, позволяющих отследить судьбу экспертных заключений, направляемых независимыми экспертами в государственный орган, являющийся разработчиком проекта правового акта. В

частности, в названных Правилах отсутствуют требования по размещению результатов независимой экспертизы на официальном сайте разработчика проекта правового акта в сети Интернета. Данное обстоятельство, по нашему мнению, само по себе является коррупциогенным и позволяет разработчику проекта правового акта утверждать, например, что заключений независимых экспертов по данному проекту в государственный орган не поступало. Однако, несмотря на это, экспертиза на коррупциогенность может и должна использоваться как инструмент целенаправленной, систематической и продуктивной работы по очищению законодательства Российской Федерации, в том числе актов военного законодательства, от коррупционных факторов.

При этом, эффект может стать максимальным, если, наряду с работой по снижению коррупционности проектов правовых актов, указанных в вышеназванных Правилах, будут осуществляться мероприятия по снижению коррупционности нормативных правовых актов и иных документов Минобороны России, не затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, не устанавливающих правовой статус организаций и не имеющих межведомственного характера, которые, несомненно, могут характеризоваться определенной коррупционной направленностью.

Представляется, что в Минобороны России должна быть разработана более специализированная и подробная методика анализа коррупционности актов военного законодательства, учитывающая их предметные особенности и специфику правового регулирования. Таким образом, по нашему мнению, следует установить правовые и организационные основы проведения экспертизы правовых актов на коррупционность в Минобороны России, а также разработать методику ее проведения.

Появление коррупционных факторов в проектах правовых актов Минобороны России может и должно предотвращаться на стадии разработки и согласования указанных проектов заинтересованными органами военного управления или должностными лицами, а также юридической службой. При этом, следует добиваться того, чтобы все участники правотворческого процесса в Минобороны России освоили технологию снижения коррупционных рисков законодательства Российской Федерации, и в частности актов военного законодательства. Необходимо организовать процесс разработки правовых актов так, чтобы за чистоту правового акта от коррупционных факторов отвечал каждый участник правотворческого процесса на каждом его этапе. Целесообразно установить соответствующую процедуру подтверждения ими проведенной антикоррупционной работы. В частности, Регламент Министерства обороны Российской Федерации, утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации 2006 г. № 100, следует дополнить нормой о том, что при визировании проекта правового акта в обязательном порядке должно указываться, что в отношении данного проекта при его разработке был проведен анализ коррупционности предлагае-

⁷ В частности, имеется значительный массив ведомственных правовых актов, не нуждающихся в государственной регистрации в Минюсте России, в связи с чем они остаются вне экспертизы на коррупционность.



мых норм и указанный проект коррупционных факторов не содержит. Такое подтверждение целесообразно, по нашему мнению, сделать обязательным для органов военного управления, юридической службы Вооруженных Сил Российской Федерации и их должностных лиц, отвечающих за качество проектов правовых актов, в части, их касающейся.

Одновременно с внедрением методики экспертизы актов военного законодательства на коррупциогенность при подготовке их проектов необходимо проведение системной работы по снижению коррупциогенности действующих правовых актов в этой сфере.

Именно такой организацией работы может быть обеспечено снижение коррупциогенности проектов актов военного законодательства.

С учетом новизны института антикоррупционной экспертизы в отечественном правотворчестве не может не вызывать озабоченности отсутствие в настоящее время в Минобороны России специалистов по проведению экспертизы на коррупциогенность. Исходя из этого, представляется весьма актуальной подготовка специалистов по проведению антикоррупционной экспертизы на базе Военного университета. В результате обучения по соот-

ветствующим программам обучаемые должны приобрести навыки проведения анализа коррупциогенности законодательства Российской Федерации, и в частности актов военного законодательства, а также использования полученных знаний в повседневной работе.

Несмотря на определенные недостатки, вышеназванные Правила и Методика, вне всякого сомнения, способны внести весомый вклад в искоренение причин такого негативного явления, как коррупция. Данные документы, пополнив отечественное антикоррупционное законодательство, являются еще одним шагом государства в создании, как это сказано в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г., комплексных, системных и адресно направленных мер по борьбе с коррупцией. Результатом внедрения в процесс правотворчества экспертизы на коррупциогенность должно стать сокращение коррупционного рынка в сферах регулирования правовых актов, прошедших указанную экспертизу. Весь вопрос в том, насколько эффективно превентивные возможности экспертизы на коррупциогенность по ликвидации предпосылок коррупции будут использоваться на практике.

ОСТАЕТСЯ ЛИ ТЕРРОРИСТИЧЕСКАЯ УГРОЗА В РОССИИ?

А.А. Паненков, старший научный сотрудник отдела НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

По данным Главного информационно-аналитического центра (ГИАЦ) МВД России, в январе – декабре 2008 г. зарегистрировано всего 10 террористических актов, что на 79,2 % меньше по сравнению с аналогич-

ным периодом 2007 г. В ходе расследования уголовных дел выявлено 22 лица¹, совершивших преступления, предусмотренные ст. 205 УК РФ.

Таблица 1

Динамика зарегистрированных преступлений и удельных весов преступлений, предусмотренных ст.ст. 205, 208 УК РФ в общем числе зарегистрированных преступлений в Российской Федерации, в Южном федеральном округе и в Чеченской Республике в 1999 – 2008 гг.²

Годы	Зарегистрировано преступлений – террористический акт (ст. 205 УК РФ)			Удельный вес преступлений – террористический акт (ст. 205 УК РФ)			Организация и участие в незаконном вооруженном формировании (ст. 208 УК РФ)			Удельный вес преступлений – организация и участие в незаконном вооруженном формировании (ст. 208 УК РФ)		
	Российская Федерация	Южный федеральный округ	Чеченская Республика	Российская Федерация	Южный федеральный округ	Чеченская Республика	Российская Федерация	Южный федеральный округ	Чеченская Республика	Российская Федерация	Южный федеральный округ	Чеченская Республика
1999	20	0	0	0,001	0,004	Нет данных	9	9	0	0,00029	0,0026	Нет сведений
2000	135	0	115	0,005	0,04	2,4	340	337	325	0,0115	0,098	6,747
2001	327	0	307	0,011	0,1	4,5	165	163	136	0,0056	0,048	1,974
2002	360	297	272	0,014	0,11	4,3	135	132	94	0,0053	0,047	1,496
2003	561	530	492	0,020	0,18	6,8	267	266	253	0,0097	0,092	3,520
2004	265	250	214	0,009	0,09	3,8	212	196	175	0,0073	0,006	3,126
2005	203	174	95	0,006	0,05	1,4	356	347	332	0,0100	0,105	4,881
2006	112	0	39	0,003	0,03	0,6	571	550	497	0,0148	0,148	7,927
2007	48	0	11	0,001	0,01	0,2	592	569	506	0,0013	0,134	8,883
2008	10	7	1	0,000312	0,002	0,022	522	516	455	0,0162	0,154	9,949

¹ Отчет формы 1Г / Главный информационный центр МВД России. М., 2008. Выявлено по ст. 205 УК РФ лиц, совершивших преступления, – 22, в том числе по наиболее тяжкому составу преступления – 6.

² В таблице приведены цифровые показатели, предоставленные старшим научным сотрудником отдела информационно-технического обеспечения деятельности органов прокуратуры НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации Л.В. Емельяновой.



Несмотря на динамику уменьшения зарегистрированных террористических актов, удельного веса их в структуре преступности, оснований для спокойствия быть не должно, так как существенно не уменьшается количество зарегистрированных преступлений по ст. 208 УК РФ, не ликвидирована социальная база организованных преступных формирований террористического характера³, а также не представляется возможным полностью перекрыть источники и каналы финансирования террористической деятельности как внутри Российской Федерации, так и из-за рубежа. Десять зарегистрированных в Российской Федерации террористических актов в 2008 г. не отражают реальную, фактическую ситуацию⁴. На заседании Национального террористического комитета, на котором подводились итоги 2008 г., директор ФСБ России А. Бортников сообщил о том, что на территории России в 2008 г. были предотвращены 97 террористических преступлений, из которых 50 – теракты, которые экстремисты намеревались осуществить “в местах массового пребывания людей”⁵. Тогда же А. Бортников сообщил, что российские спецслужбы “предотвратили серию взрывов в Сочи и Анапе”, а “в Национальный антитеррористический комитет поступила информация, свидетельствующая об угрозах терактов в приграничных с Южной Осетией и Абхазией районах”. Кроме того, А. Бортников сообщил, что “акции планировались в июле-августе 2008 г., а жертвами должны были стать отдыхающие на пляжах и в дискотеках”, “взрывы готовились по прямому указанию известного террориста Доку Умарова и эмиссара “Аль-Каиды” некоего Моганнеда”⁶. Спецслужбы России “целенаправленно продолжали реализацию комплекса оператив-

но-розыскных мероприятий в отношении главарей и наиболее активных членов банд, действующих на Северном Кавказе”. За преступления террористической и экстремистской направленности осуждено около 900 человек⁷. Стабилизировалось число фактов организации незаконного вооруженного формирования или участия в нем (ст. 208 УК РФ): если за 2006 г. было зарегистрировано 571 преступление, за 2007 г. – 592 преступления, то в 2008 г. уровень регистрируемых преступлений указанного вида практически остался неизменным – 522 преступления. В то же время продолжает оставаться высоким уровень террористической угрозы⁸. 84,7 % террористических преступлений происходило на территории Южного федерального округа. В Чечне, Ингушетии и Дагестане продолжались обстрелы и нападения на сотрудников правоохранительных органов, в результате которых гибли не только военнослужащие, но и мирные жители. Снижение зарегистрированных актов терроризма обусловлено рядом обстоятельств:

1. В России впервые разработана Концепция по борьбе с терроризмом, в соответствии с которой осуществляемыми прокуратурой Российской Федерации, другими правоохранительными органами и спецслужбами организационными мерами удалось добиться большей эффективности в координации деятельности правоохранительных органов, направить действия органов правопорядка на нейтрализацию наиболее одиозных лидеров организованных преступных формирований (далее – ОПФ) и банд, подрыв финансовых основ их деятельности. В результате значительное количество лидеров и активных членов ОПФ или погибли в вооруженных столкновениях с силами пра-

³ Руслан Алханов, возглавляющий министерство внутренних дел Чечни, побывал с инспекционной поездкой в одном из “проблемных” районов республики – Веденском, где встретился с родственниками участников вооруженных формирований. В ходе встречи с ними министр заявил, что гарантирует вернувшимся боевикам объективное и беспристрастное решение их вопроса. (Глава МВД Чечни призвал боевиков вернуться домой [Электронный ресурс]. URL: /16:12http://www.kavkaz-uzel.ru/.04.03.2009 (дата обращения :26.02.09).

⁴ Из семи федеральных округов России больше всего террористических актов в 2008 г. зарегистрировано в Южном федеральном округе (ЮФО) – 7. Преступления террористического характера не зарегистрированы в Дальневосточном, Сибирском, Приволжском, Северо-Западном федеральных округах.

⁵ Отчет ФСБ: в 2008 году спецслужбы предотвратили 97 терактов на территории России. [Электронный ресурс]. URL: http://newsru.co.il/ (дата обращения: 28.12.2008).

⁶ Александр Бортников рассказал СМИ об итогах деятельности ФСБ за год. [Электронный ресурс]. URL: http://www.agentura.ru/ (дата обращения: 01.01.2009). (по словам А. Бортникова, в целях формирования единой межгосударственной системы обеспечения антитеррористической деятельности продолжается инициированное ФСБ создание Международного банка данных по противодействию терроризму. К нему уже подключены спецслужбы и правоохранительные органы 13 государств. Кроме того, в рамках банка данных Региональной антитеррористической структуры Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) “создан и ведется Единый розыскной реестр лиц, объявленных специальными службами и правоохранительными органами государств – членов ШОС в международный розыск за совершение преступлений террористического характера”. В одном из институтов ФСБ России создан единый научно-учебный комплекс подготовки сотрудников по линии борьбы с терроризмом и защите конституционного строя).

⁷ За 2008 год в России уничтожены 200 боевиков [Электронный ресурс]. URL: http://www.regnum.ru/ (дата обращения: 10.01.2009). (“В ходе проведения КТО (контртеррористических операций) оказали вооруженное сопротивление и получили ранения, несовместимые с жизнью, более 200 активных членов и главарей банд, в том числе террорист-смертник Муцольгов, который готовился совершить теракт в месте массового пребывания людей”, – сообщил директор ФСБ. «Во взаимодействии с другими правоохранительными органами из незаконного оборота изъято более 4 тыс. единиц огнестрельного оружия, свыше 2 млн боеприпасов, около 4 тыс. взрывных устройств, около 8 тонн взрывчатки», – сказал он.

⁸ На заседании Национального антитеррористического комитета директор ФСБ России сообщил, что в первом полугодии 2008 г. предотвращено семь терактов, более 30 преступлений террористической направленности, пресечена деятельность более 80 главарей бандформирований и активных участников бандгрупп. Террористы и их пособники продолжают вовлекать в свои ряды новых членов, прежде всего молодежь, подвергая ее целенаправленной идеологической обработке идеями религиозного экстремизма. Сотрудниками спецслужб и правоохранительными органами России были предотвращены террористические акты в Москве и городах Кавказских Минеральных Вод. В Чеченской и Ингушской республиках, Дагестане в первом полугодии систематически проводились контртеррористические мероприятия по выявлению и задержанию активных членов организованных преступных формирований террористического и экстремистского характера (http://www.antiterror.ru/news/185591012).



вопорядка, или привлечены к уголовной ответственности, или покинули пределы Российской Федерации.

2. Снижение абсолютного показателя регистрируемых террористических актов произошло и за счет изменений в уголовном законодательстве⁹, в частности изменения диспозиции ч. 1 ст. 205 УК РФ и сужения круга деяний, оцениваемых как террористический акт.

3. Требуется дальнейшего изучения практика возбуждения уголовных дел о деяниях, связанных с взрывами, и в частности первичной квалификации соответствующих деяний. Есть основания полагать, что если в начале XXI в. отмечались явления гиперквалификации деяний как террористических, то в настоящее время, наоборот, нередко нераскрытые террористические акты квалифицируются только как хулиганство, убийство, посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа, военнослужащего¹⁰ и т. п. Провести анализ возможно лишь при сопоставлении квалификации деяний при возбуждении уголовного дела, после завершения расследования и изучения результатов судебного рассмотрения. Координирующую роль продолжали играть эмиссары международных террористических организаций, через которых проходило финансирование организованной террористической деятельности в России. В 2007 г. не осуждено ни одного лица за финансирование терроризма¹¹, поэтому работу по выявлению и пресечению каналов и источников финансирования экстремизма¹² и терроризма¹³ всех правоохранительных органов и спецслужб Российской Федерации следует признать неэффективной и неудовлетворительной. В первой половине 2008 г. гражданин Российской Федерации А. Альдагир был признан Московским городским судом виновным в преступлении, предусмотренном статьей 205-1 УК РФ, т. е. в финансирова-

нии незаконного вооруженного формирования в Чеченской Республике, созданного боевиком Мусаевым и являвшегося структурным подразделением террористической организации «Высший Военный Меджлис Шура муджахедов Кавказа», целью которой была борьба за независимость так называемой Чеченской Республики Ичкерия, а также совершение терактов против представителей власти¹⁴. Директор ФСБ России доложил Президенту Российской Федерации Д.А. Медведеву о том, что взаимодействие со спецслужбами стран СНГ позволило раскрыть подпольные финансовые сети, с помощью которых финансировалось бандитское подполье на Северном Кавказе. ФСБ России осуществляет очень активные контакты с партнерами в СНГ¹⁵. По оперативным данным, финансирование террористической деятельности исчисляется миллионами долларов США, а привлекаются к уголовной ответственности отдельные лица и за незначительные суммы. Не ликвидирована финансово-экономическая база террористической деятельности. Для всех правоохранительных органов актуальной задачей остается ликвидация источников и каналов финансирования терроризма как из-за границы, так и внутри региона¹⁶.

К внешним факторам, отрицательно влиявшим на развитие криминальной ситуации в Российской Федерации, относятся: стремление некоторых зарубежных стран разрушить российскую государственность, овладеть национальными богатствами страны; финансирование организованных преступных формирований¹⁷ в Чечне, Ингушетии, Дагестане из-за рубежа как необходимое условие их террористической активности. Прибытие эмиссаров международных террористических организаций и наемничество – внешние факторы, оказывающие влияние на криминальную ситуацию

⁹ В связи со вступлением в законную силу Федерального закона «О противодействии терроризму» от 26 февраля 2006 г. № 35-ФЗ, который внес изменения в перечень преступлений террористического характера, и Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму» от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ (в ред. Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ), существенно изменившего диспозицию ч. 1 ст. 205 УК РФ. Это привело к значительному ограничению круга общественно опасных деяний, которые могут быть квалифицированы как террористический акт, поскольку таковыми являются только действия, совершенные в целях воздействия на принятие решения органами власти или международными организациями.

¹⁰ По совокупности со ст. 222 УК РФ.

¹¹ Явно недостаточно принимается мер к ликвидации финансовых основ террористической и экстремистской деятельности: в 2006 – 2007 гг. было возбуждено два уголовных дела по финансированию террористической деятельности. Основными причинами низкой эффективности и результативности выявления и перекрытия источников и каналов финансирования терроризма являются существенные недостатки в деятельности субъектов ОРД и высокая степень конспирации террористических организаций.

¹² Экстремизм и терроризм, террористические и иные экстремистские преступления: понятие, анализ, динамика // Экстремизм и другие криминальные явления. М., 2008. С. 21 – 30.

¹³ На дестабилизацию обстановки на Северном Кавказе боевики получили 1,5 \$ млн [Электронный ресурс]. URL: http://www.kavkaz.uzel.ru/news/?srch_section1=news&srch_section2=dagestan.

¹⁴ Верховный Суд РФ в среду смягчил с 4 до 3 лет и 1 месяца лишения свободы наказание гражданину России Амину Альдагиру, осужденному Мосгорсудом за финансирование террористической банды Мусаева, уничтоженной в Чечне в ходе спецоперации федеральных сил в феврале 2007 года. Уголовное дело расследовалось Следственным управлением ФСБ России. (Верховный суд смягчил наказание спонсору чеченских террористов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rian.ru/rian/intro.cfm>).

¹⁵ Глава ФСБ: Вскрыт механизм поставок денежных средств бандитам на Северном Кавказе [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mk.ru/blogs/MK/> (дата обращения: 01.01.2009). (по словам А. Бортникова, раскрытию подпольных финансовых сетей способствовали активные контакты с партнерами по СНГ).

¹⁶ Доклад Ю.Я. Чайки на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 20.03.2009).

¹⁷ Исследования показывают, что большое число террористических актов пресекается правоохранительными органами, спецслужбами. Так, в мае 2008 г. были предотвращены взрывы в московском метро и Кавказских Минеральных Водах. Выявляется все большее число рядовых участников террористических преступлений, организаторы преступной деятельности, как правило, в ходе боестолкновений погибают.



в Российской Федерации. Некоторых наемников осуждают в странах СНГ¹⁸.

Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия терроризму» от 30 декабря 2008 № 321-ФЗ внесены изменения, в частности, в ст.ст. 105, 205, 206, 281 УК и в УПК РФ, предусматривающие рассмотрение уголовных дел террористического характера коллегией из трех судей. Повышению эффективности борьбы с терроризмом будет способствовать улучшение подготовки специальных подразделений согласно Соглашению о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств – членов Шанхайской организации сотрудничества¹⁹. В 2008 г. увеличилось количество организаций, признанных террористическими и экстремистскими²⁰.

Причинные комплексы терроризма не претерпели существенных изменений. Предупредительная деятельность наиболее эффективно осуществляется в виде пресеченияготавливаемых террористических преступлений. Продолжают влиять на террористическую и экстремистскую преступность отсутствие рабочих мест с достойной заработной платой, игнорирование интересов разнообразных слоев населения, особенно на Северном Кавказе; проникновение и распространение ваххабизма в его крайне радикальном, экстремистском варианте, криминальное обложение незначительной части граждан и нахождение за чертой бедности более половины населения страны; выплата недостаточного для достойного проживания содержания государственным и другим служащим; интенсивная самодетерминация организованной преступности при

введении правоохранительной системы в состояние «устойчивой нестабильности», уход из нее квалифицированных кадров; недостаточное использование зарубежного опыта и международных рекомендаций по борьбе с организованной преступностью; ухудшение условий жизни, что в первую очередь отражается на молодежи, неадекватность стратегии, программ и законодательства о борьбе с организованной преступностью, терроризмом и экстремизмом их фактическим характеристикам, тенденциям, причинам и условиям.

Необходимо раскрывать преступления террористического характера прошлых лет: только в прокуратуре Чеченской Республики в настоящее время находится 1 270 приостановленных уголовных дел террористического характера, сложность раскрытия которых обусловлена высокой степенью национальной и конфессиональной сплоченности населения, родственными, межтепловыми и религиозными связями²¹. Для раскрытия этих преступлений необходимо совершенствование и реализация Комплексной программы раскрытия преступлений по приостановленным уголовным делам террористического характера. Следует ввести в законодательство понятие «предотвращенный террористический акт»²² («предотвращенное террористическое преступление») и дать его понятие²³. Необходимо вести статистический учет предотвращенных терактов и преступлений террористического характера наряду с совершенными и зарегистрированными преступлениями в информационных центрах субъектов Российской Федерации и ГИАЦ МВД России. Степень террористической опасности, угрозы на Северном Кавказе и в России возрастает. Необходимо учитывать предотвращенные террористические акты²⁴,

¹⁸ В Азербайджане обвиняемый в терроризме Абу-Джафар приговорен к 14 годам тюрьмы. (<http://kavkaz-uzel.ru/>). Сегодня в суде по тяжким преступлениям Азербайджана в Баку завершился процесс над членами вооруженной группы во главе с гражданином Саудовской Аравии Наилем Абдул Керим аль-Бедеви по прозвищу «Абу-Джафар». Суд приговорил «Абу-Джафара» к 14 годам лишения свободы. «Абу-Джафар» прошел подготовку в Панкисском ущелье и в течение шести лет участвовал в боевых действиях в Чечне и Дагестане. Летом прошлого года перебрался в Азербайджан и создал здесь незаконную вооруженную группу из числа лиц, ранее воевавших в Чечне, и радикальных ваххабитов.

¹⁹ Федеральный закон «О ратификации Соглашения о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств – членов Шанхайской организации сотрудничества» от 25 декабря 2008 г. № 290-ФЗ.

²⁰ Угроза национальной безопасности. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.interfax.ru/default.asp>. Верховным судом России 18 организаций признаны террористическими, восемь экстремистскими, и их деятельность запрещена на территории России. Перечень общественных и религиозных объединений, иных некоммерческих организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» (по состоянию на 15 января 2009 г.) (8 организаций) (<http://www.minjust.ru/ru/activity/nko/perechen/> (дата обращения: 15.01.09)).

Перечень общественных и религиозных объединений, деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности (по состоянию на 15 января 2009г.) (одна организация). (<http://www.minjust.ru/ru/activity/nko/perechen2/> (дата обращения: 15.01.09)).

²¹ Салмаков Б.И., Мишкичев А.Г. Особенности доказывания по многоэпизодным уголовным делам о террористических преступлениях // Деятельность органов прокуратуры по борьбе с терроризмом и направления совершенствования законодательства. М., 2008. С. 147 – 152.

²² В Европе растет число фанатичных исламистов. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mideast.ru/359/> (дата обращения: 06.03.2009).

Опасность террористической угрозы в Европе со стороны исламистов велика как никогда. Об этом заявил директор Европола Макс-Петер Ратцель. По его словам, в Европе растет число фанатичных исламистов. «Вербовка и радикализация молодых людей в мечетях или через интернет активизируется», – указал Ратцель. Он призвал не обманываться по поводу «малого числа терактов», которые были осуществлены в Европе, поскольку «общественность ничего не знает о случаях, которые предотвращаются на самых ранних стадиях».

²³ Предотвращенный террористический акт – это такой террористический акт, который предотвращен на стадии приготовления или покушения. По этому факту должно быть дело оперативного учета (ДОУ) согласно Федеральному Закону «Об оперативно-розыскной деятельности», или постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, или возбужденное уголовное дело.

²⁴ ФСБ и МВД России разошлись в оценках активности боевиков на Северном Кавказе. (<http://kavkaz-uzel.ru/>). По данным Н.П. Патрушева, на Северном Кавказе в 2007 г. предотвращено 70 терактов. По статистике, приведенной главкомом внутренних войск МВД России генералом армии Н. Рогожиным, на Северном Кавказе в 2007 г. было ликвидировано и предотвращено 356 терактов.



как это делает Европейская полицейская организация²⁵ (Европол)²⁶, что будет способствовать созданию реальной (фактической) картины террористической угрозы, более рациональной расстановке сил и средств в борьбе с терроризмом. Мировой финансовый кризис, коснув-

шийся и России, также создает условия для активизации террористической деятельности.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод, что террористическая угроза в России остается.

²⁵ Большинство терактов в Европе совершают сепаратисты [Электронный ресурс]. URL: http://www.greek.ru/news/news_detail.php?ID=31196 (дата обращения: 06.03.2009).

Вопреки сложившемуся мнению, террористическая активность исламистских группировок почти в семь раз ниже, чем у всевозможных сепаратистских движений. Согласно опубликованному на днях докладу Европола, за прошедший год борцы за независимость несут ответственность в 88 % случаев нападений или намерений их осуществить.

²⁶ Шишло А. Число терактов в ЕС в 2007 году возросло на 24 % [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rian.ru/>.

СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЯ ДОЛЖНОСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ВОИНСКОГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА КАК КРИТЕРИЙ ОТГРАНИЧЕНИЯ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ДОЛЖНОСТНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ ОТ ИХ ПРЕВЫШЕНИЯ

*П.Е. Федоров, преподаватель кафедры уголовного права Военного университета,
майор юстиции*

В современных условиях реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации, когда в целях придания им «нового облика» государство выделяет значительные средства для закупки современного вооружения, модернизации материально-технической базы и имеющегося парка военной техники, улучшения социального обеспечения военнослужащих, особую актуальность приобретает борьба с коррупционными преступлениями, совершаемыми воинскими должностными лицами.

Как следует из доклада главного военного прокурора, в 2008 г. органами военной прокуратуры за коррупционные преступления было привлечено 500 офицеров, в том числе 117 командиров воинских частей, а также 20 генералов, ущерб от их деятельности составил 2 млрд руб. Были пресечены многомиллиардные нарушения закона и деятельность преступных групп в сфере реализации гособоронзаказа, проведения курсов, торгов, закупок, снабжения и др.¹

В соответствии с подп. «а» п. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ преступные деяния, совершаемые должностными лицами с использованием служебного положения, а также злоупотребление полномочиями являются основными коррупционными проявлениями.

Несмотря на понимание государственной властью назревшей проблемы и активную законотворческую деятельность, направленную на создание и совершен-

ствование антикоррупционных норм, законодательными, судебными и следственными органами до настоящего времени окончательно не выработаны критерии, позволяющие отграничить злоупотребление должностными полномочиями от их превышения.

В соответствии с диспозициями ст.ст. 285 и 286 УК РФ злоупотребление должностными полномочиями с точки зрения объективной стороны представляет противоправное использование полномочий, а превышением должностных полномочий является совершение деяний, явно выходящих за их пределы, т. е. основным критерием для отграничения злоупотребления должностными полномочиями от превышения является содержание понятия «должностные полномочия», четкое определение которого в современном законодательстве, уголовно-правовой доктрине и правоприменительной практике отсутствует.

В настоящей статье автором предпринята попытка на основании анализа отечественного законодательства и сложившейся доктринальной позиции сформулировать уголовно-правовое понятие должностных полномочий воинского должностного лица, а также определить содержание данного понятия как критерий для отграничения злоупотребления должностными полномочиями от их превышения.

Нормативные правовые акты, регулирующие военно-служебную деятельность², в основном оперируют

¹ См. подробнее: Выступление С.Н. Фридинского на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-9100/>.

² См.: Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» от 10 ноября 2007 г. № 1495; Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ; Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237.



такими понятиями, как «должностные и специальные обязанности военнослужащих» и «права», предоставленные отдельным должностным лицам, и лишь в некоторых из них все же упоминается понятие «полномочия должностных лиц Вооруженных Сил Российской Федерации»³. Что же определяется этим понятием в данных актах не конкретизировано.

Разъяснения судебных органов также не дают четкого определения рассматриваемого понятия. Пленум Верховного Суда СССР в своем постановлении⁴ определил, что при совершении злоупотребления должностными полномочиями должностное лицо «...незаконно, вопреки интересам службы использует предоставленные ему законом *права и полномочия* (выделено мной. – П. Ф.)...», не детерминируя понятие «полномочия» более подробно.

Вместе с тем, понятие «полномочия» является основой – родовым понятием, без детального рассмотрения которого невозможно будет сформулировать определение понятия должностных полномочий.

Полномочие – это право, предоставленное кому-нибудь на совершение чего-нибудь⁵; право одного лица (представителя) совершать сделки от имени другого (представляемого), тем самым создавая, изменяя или прекращая права и обязанности последнего⁶; право юридического или физического лица на совершение хозяйственных операций, а также на представительские функции, зафиксированные законодательно или нотариально.

В трудах различных авторов, рассматривающих вопросы отечественного административного права⁷, полномочиями обычно называют *совокупность служебных прав и обязанностей*.

Охарактеризовать любое понятие можно, определив его содержание – совокупность существенных признаков, предмета, качества или множества однородных предметов, отраженных в этом понятии, а также объем, то есть обозначить все предметы, к которым можно применить данное понятие⁸.

Для того чтобы определить содержание понятия «должностные полномочия», необходимо выделить совокупности общих и специфических признаков, определяющих множество предметов, входящих в него.

³ См., напр., приказ Министра обороны Российской Федерации «О полномочиях должностных лиц Вооруженных Сил Российской Федерации по назначению офицеров и прапорщиков (мичманов) на воинские должности, освобождению их от воинских должностей, увольнению с военной службы и присвоению им воинских званий» от 11 декабря 2004 г. № 410.

⁴ См. п. 11 постановления Пленума Верховного Суда СССР «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге».

⁵ Ожегов С. И. Словарь русского языка. 11-е изд. М., 1979. С. 509.

⁶ Юридический словарь [Электронный ресурс]. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17204>.

⁷ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов. М., 2000. С. 161; Овсянко Д.М. Административное право: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2000. 468 с. и др.

⁸ Толкаченко А.А. Теоретические основы квалификации преступлений. М., 2004. С. 54.

⁹ Подобная точка зрения высказывалась и ранее как советскими, так и современными учеными. См., напр.: Манохин В.М. Служащий советского государственного аппарата. М., 1970. С. 36; Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих». 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005. 752 с.

¹⁰ Компетенцию зачастую ассоциируют с совокупностью прав и обязанностей отдельного должностного лица или органа управления. Компетенция (лат. *competentia*, от *competere* – совместно достигая, добиваясь; соответствую, подхожу) – совокупность полномочий (прав и обязанностей) какого-либо органа или должностного лица, установленная законом, уставом данного органа или другими положениями (Большая советская энциклопедия. 3-е изд. / главн. ред. А.М. Прохоров. М., 1973. С. 585).

¹¹ См., напр.: ст.ст. 13 и 14 Федерального конституционного закона «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ; ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ; пп. 7, 8 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082.

Полномочия воинских должностных лиц, прежде всего, должны обладать общими признаками, присущими понятию «полномочия», и специальными признаками, отграничивающими их от иных элементов, входящих в данное множество.

Общие признаки должностных полномочий можно охарактеризовать следующим образом.

Во-первых, если статус должности представляет собой синтез ее прав и обязанностей, то полномочия, определяющие должностные права и обязанности, являются *основным элементом правового статуса должности*⁹.

Во-вторых, с помощью должностей обеспечивается персонализация административных функций, прав и обязанностей (разделение труда в административном органе). Поэтому еще одним признаком полномочий является их *персонифицированность*.

В-третьих, полномочия должны обладать таким признаком, как *сбалансированность*. Данный признак предполагает то, что все обязанности, возложенные на должностное лицо, должны быть обеспечены соответствующими правами, иначе должностное лицо не сможет надлежащим образом и в полном объеме их исполнить. В свою очередь, предоставление большего объема прав должностному лицу, чем необходимо, может повлечь злоупотребление ими.

В-четвертых, полномочия должностных лиц устанавливаются законами, подзаконными актами, должностными инструкциями, что позволяет выделить еще один обязательный признак – *бланкетность*.

В-пятых, множество полномочий должностного лица должно ограничиваться рамками компетенции представляемого им органа¹⁰.

В современном законодательстве понятие «компетенция», используется для характеристики прав и обязанностей того или иного властного органа¹¹, а точнее, совокупности прав и обязанностей того или иного органа управления в рамках определенного сегмента или сферы деятельности в системе государственного управления, ограниченных предметом ведения, временными, пространственными рамками, кругом лиц, и т. д. Полномочия должностного лица должны *пред-*



ставлять собой часть компетенции органа либо совпадать с его компетенцией.

В-шестых, в соответствии с примечанием 1 к ст. 285 УК РФ должностное лицо признается таковым при условии выполнения им функций представителя власти, организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций¹². Обычно их совокупность называют властными функциями¹³, т. е. предназначением должностных полномочий является *обеспечение властных государственных функций*.

Помимо общих признаков полномочий, должностные полномочия воинских должностных лиц должны обладать специальными признаками, выделяющими их из множества полномочий иных должностных лиц.

Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы реализуют свои полномочия, выполняя задачи в области обороны¹⁴ и безопасности государства¹⁵. Воинские должностные лица, осуществляя свои функции, обеспечивают выполнение этих задач.

Следовательно, основным специальным признаком полномочий должностных лиц в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях следует признать то, что указанные лица наделяются ими *в целях обеспечения военной безопасности государства*.

Таким образом, содержание должностных полномочий воинского должностного лица характеризуются тем, что они являются главным элементом правового статуса должности, представляют совокупность персонифицированных прав и обязанностей, связанных с осуществлением государственных функций, носящих властный характер, в рамках своей компетенции в сфере обороны и военной безопасности государства.

Объем понятия наиболее наглядно раскрывается при применении метода познания – классификации.

Современное законодательство позволяет классифицировать полномочия воинского должностного лица на личные (общие) и служебные. Последние, в свою очередь, можно дифференцировать на общеслужебные, должностные и специальные.

Личные (общие) полномочия представляют собой совокупность прав и обязанностей, присущих всем физическим лицам¹⁶.

Общеслужебные полномочия военнослужащего представляют собой синтез *служебных обязанностей*¹⁷, которые установленным порядком возлагаются на всех лиц, имеющих статус военнослужащих¹⁸, и *служебных прав*, закрепленных в гл. II Федерального закона «О статусе военнослужащих» и в ст.ст. 9 – 15 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации.

Должностные полномочия военнослужащего определяются *должностными обязанностями*, характеризующими объем выполняемых им в соответствии с занимаемой воинской должностью задач¹⁹. *Должностные права* военнослужащих обеспечивают выполнение служебных обязанностей должностного лица. Они устанавливаются в нормах, регулирующих служебную деятельность командиров (начальников) и иных воинских должностных лиц²⁰.

Военнослужащие в отдельных случаях наделяются *специальными полномочиями*, которые обусловлены наличием *специальных обязанностей*²¹, а также *специальных прав*. Последние не конкретизируются правовыми нормами, вследствие чего требуют дополнительного анализа.

Для исполнения специальных обязанностей военнослужащие могут наделяться дополнительными правами²². Именно эти права и следует называть специальными, поскольку военнослужащие наделяются ими в основном для несения специальных видов служб, за нарушение правил несения которых они могут быть привлечены к уголовной ответственности²³.

¹² Функции – это всеобщие, типичные способы информационного воздействия между субъектами и объектами социального управления, устойчивые, относительно самостоятельные, виды административной деятельности вообще, которые отличаются друг от друга непосредственной целью, содержанием, процедурами осуществления, используемой информацией (Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 90).

¹³ См., напр.: Зателепин О.К., Фатеев К.В. К вопросу о понятии воинского должностного лица по уголовному праву // Право в Вооруженных Силах. 2003. № 10; Богуш Г.И. Коррупция и международное сотрудничество по борьбе с ней. дисс. канд. ... юрид. наук. М., 2004; Военно-уголовное законодательство Российской Федерации: Научно-практический комментарий / под общ. ред. Н.А. Петухова. М., 2004 и др.

¹⁴ См. п. 7 ст. 1 Федерального закона «Об обороне».

¹⁵ См. ст. 6 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

¹⁶ См., напр., гл. 2 Конституции Российской Федерации.

¹⁷ См. ст. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих»; ст.ст. 16 – 23 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации.

¹⁸ В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» граждане (иностранцы граждане) приобретают статус военнослужащих с началом военной службы и утрачивают его с окончанием военной службы. На граждан, призванных на военные сборы, статус военнослужащих распространяется в случаях и порядке, которые предусмотрены данным Федеральным законом, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

¹⁹ Должностные обязанности военнослужащих и порядок их исполнения определяются федеральными законами, общевойсковыми уставами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (ст. 24 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации).

²⁰ Напр.: право единоначалия (ст. 33 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации); право осуществлять дисциплинарную власть (Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации); право применения оружия в случае открытого неповиновения (ст. 13 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации) и др.

²¹ Статья 25 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации.

²² Статья 27 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации.

²³ В соответствии с нормами УК РФ это нарушения правил несения боевого дежурства (боевой службы) (ст. 340); нарушения правил несения пограничной службы (ст. 341); нарушения уставных правил караульной (вахтенной) служб (ст. 342); нарушения



Проиллюстрировать систему прав военнослужащих можно следующим образом.

Например, положения ст. 37 УК РФ устанавливают *личное (общее) право* граждан на необходимую оборону, в том числе и с применением оружия, независимо от их служебного положения и возможности избежать общественно опасного посягательства.

Военнослужащие имеют *общеслужебное право* применять оружие для защиты жизни, здоровья и собственности в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости²⁴.

Командир (начальник) имеет *должностное право* применить оружие в случае открытого неповиновения подчиненного в боевых условиях²⁵.

Часовой, выполняя специальный вид службы, имеет *специальное право* применять оружие по нарушителю границы поста и при отсутствии указанных признаков²⁶, например, после предупредительного выстрела в воздух, при обращении нарушителя в бегство.

Объем «должностных полномочий» воинского должностного лица характеризуется совокупностью именно *должностных прав и обязанностей*, поскольку они удовлетворяют всем признакам, характеризующим содержание понятия «должностные полномочия».

Определив содержание и объем понятия должностных полномочий воинского должностного лица, можно сформулировать его дефиницию.

Должностные полномочия воинского должностного лица являются главным элементом правового статуса должности, представляют совокупность персонализированных обязанностей, характеризующих объем его должностных задач, и прав, обеспечивающих выполнение служебных обязанностей, связанных с осуществлением государственных функций, носящих властный характер, в рамках своей компетенции в сфере обороны и военной безопасности государства.

Если применять в полном объеме понятие должностных полномочий при характеристике состава преступления «злоупотребление должностными полномочиями», то становится ясно, что название и диспозиция нормы, предусмотренной ст. 285 УК РФ, требуют коррекции. Это обусловлено следующими обстоятельствами.

1. Злоупотреблением должностными полномочиями является противоправное использование должностным лицом своих служебных полномочий. Понятие «злоупотребление» (буквально «употребление во зло») обозначает незаконное преступное использование своих прав и возможностей²⁷.

Если возможность использования должностным лицом своих служебных прав вопреки интересам службы очевидна, то использование должностным лицом

своих служебных обязанностей вопреки интересам службы трудно себе представить, поскольку должностное лицо в своей повседневной деятельности может либо исполнять свои обязанности, используя предоставленные права, либо воздерживаться от их исполнения. Такое деяние может носить преступный характер, но не будет являться использованием служебных полномочий вопреки интересам службы, а, скорее, будет являться «...их неиспользованием вопреки интересам службы»²⁸.

2. Исследование исторического аспекта развития отечественного законодательства, предусматривающего ответственность за воинские должностные преступления, позволяет отметить, что в ст. 12 Положения о воинских преступлениях от 31 октября 1924 г. и ст. 193.12 УК РСФСР 1926 г. предусматривалась ответственность за *злоупотребление правами* лицом командного, административно-хозяйственного или политического состава РККА.

3. Применение в отечественном уголовном законе понятия «злоупотребление должностными правами» вместо понятия «злоупотребление должностными полномочиями» обладает практической значимостью, поскольку такое деяние значительно проще отграничить от превышения должностных полномочий, так как для правильной квалификации необходимо будет выяснить, входят ли действия, совершенные должностным лицом и повлекшие определенные в уголовном законе последствия, в число его прав, установленных руководящими документами.

Например, в правоприменительной практике военных судов отсутствует единство при квалификации сходных по своим признакам деяний, совершаемых воинскими должностными лицами.

Так, командир воинской части, полковник Д. использовал военную технику и личный состав вверенной воинской части для строительства своей дачи, что повлекло существенное нарушение прав и законных интересов государства и наступление тяжких последствий, что было квалифицировано Саратовским гарнизонным военным судом в соответствии с ч. 3. ст. 285 УК РФ²⁹.

Командир воинской части ДВО полковник Г. направлял военнослужащих, проходящих военную службу по призыву во вверенной ему воинской части, на работы в ОАО «Хабаровский завод...». Несмотря на позицию государственного обвинителя (ч. 3 ст. 286 УК РФ), судом действия Г. были квалифицированы в соответствии с ч. 1 ст. 285 УК РФ³⁰.

В рассмотренных случаях военные суды в своих приговорах ссылались на использование командира-

правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности (ст. 343); нарушения уставных правил несения внутренней службы и патрулирования в гарнизоне (ст. 344). См., напр.: *Гафаров В.М., Самойлов А.С. Косован О.А., Сумин Х.П., Портянко Н.М.* Преступления против порядка несения специальных видов военной службы. Архангельск, 2001. С. 5; Военно-уголовное право: учеб. М., 2008. С. 205 – 229 и др.

²⁴ См. подробнее ст. 13 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации.

²⁵ Там же.

²⁶ Статья 211 Устава гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации.

²⁷ *Ожегов С.И.* Указ. соч. С. 214.

²⁸ *Волженкин Б.В.* Служебные преступления. М. 2000. С. 142.

²⁹ Уголовное дело № 26/13/0011-00 // Архив военной прокуратуры Саратовского гарнизона.

³⁰ Уголовное дело № 05/25/0177-03 // Архив Главной военной прокуратуры.



ми своего права определять порядок службы подчиненных военнослужащих, обращая особое внимание на наличие корыстной и иной личной заинтересованности.

Однако в судебной практике встречаются и случаи квалификации подобных деяний в соответствии со ст. 286 УК РФ.

Так, заместитель командира воинской части, полковник Ан., с первой декады декабря 2004 г. по 19 января 2005 г. привлек подчиненных военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, М. и Ал. для выполнения бытовых строительных работ по благоустройству и охране своего дачного участка. Все это время они не выполняли обязанностей военной службы, проживали на дачном участке Ан. и выполняли вышеуказанные функции. 19 января 2005 г. М. и Ал. были задержаны военной комендатурой и возвращены в часть. Действия Ан. были квалифицированы в соответствии с ч. 1 ст. 286 УК РФ³¹.

Капитан В. был также осужден Московским гарнизонным военным судом в соответствии с ч. 1 ст. 286 УК РФ за то, что с июня по ноябрь 2005 г., являясь должностным лицом, в целях получения денежных средств и действуя в нарушение действующего законодательства о порядке прохождения военной служ-

бы периодически направлял подчиненных ему военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, в количестве пяти человек на работу в ЧОП «Родон». За работу подчиненных получил денежные средства в размере 54 000 руб., которыми распорядился по своему усмотрению.

В приведенных выше случаях о правильной квалификации свидетельствуют следующие аспекты: а) использование военнослужащих на работах, не связанных с прохождением военной службы, противоречит предназначению Вооруженных Сил Российской Федерации, т. е. выходит за пределы компетенции воинских должностных лиц; б) совершение таких деяний прямо запрещено Министром обороны Российской Федерации³².

Таким образом, подобные действия воинских должностных лиц следует признавать превышением должностных полномочий.

Изложенный выше подход к пониманию содержания должностных полномочий влечет за собой вывод о необходимости внесения изменения в ст. 285 действующего УК РФ, а именно о замене понятия «служебные полномочия» на понятие «должностные права». При этом, название ст. 285 УК РФ следует заменить на «Злоупотребление должностными правами».

³¹ Из архива Московского гарнизонного военного суда.

³² Приказ Министра обороны Российской Федерации «О запрещении привлечения военнослужащих к выполнению работ, не обусловленных исполнением обязанностей военной службы» от 8 октября 2005 г. № 428.

О ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ, ОСУЖДЕННЫХ УСЛОВНО И ПРОДОЛЖАЮЩИХ ПРОХОДИТЬ ВОЕННУЮ СЛУЖБУ

Д.Ю. Мананников, юрист

Под правовым положением (статусом) осужденного принято понимать совокупность прав и обязанностей, которыми он наделен на период отбывания определенного вида уголовного наказания и на срок судимости¹.

Согласно ст. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащие обладают правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями, установленными данным Федеральным законом, федеральными конституционными законами и федеральными законами. Следовательно, правовой статус военнослужащих сам по себе характеризуется как специфический по сравнению с общегражданским. Это обусловлено, прежде всего, тем, что военнослужащий-преступник – не только субъект преступления, но и объект военно-служебных отношений. Это определяет особенность системы обращения с

осужденными военнослужащими, которая заключается в ее построении на специальных принципах, наличии в ней особых (специализированных) субъектов и средств военно-исправительного воздействия².

Правовое положение лиц, отбывающих наказание, закреплено в ст. 10 УИК РФ. Никаких специальных элементов правового статуса для военнослужащих, отбывающих наказание, этой нормой закона не предусмотрено.

Таким образом, отличительная черта правового положения осужденных военнослужащих состоит в том, что оно носит комплексный характер, закреплено различными отраслями права (уголовным, уголовно-исполнительным и военным).

В науке уголовно-исполнительного права правовой статус лиц, отбывающих наказание, принято делить

¹ Уголовно-исполнительное право Российской Федерации / под ред. И.Л. Трунова. М., 2005. С. 58.

² Тулин С.З. Проблемы назначения и исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, в отношении военнослужащих // Человек: преступление и наказание. 2006. № 4. С. 87.



на два вида: правовой статус осужденных, отбывающих наказания, связанные с лишением или ограничением свободы, и правовой статус осужденных, отбывающих наказания, не связанные с изоляцией от общества.

Особенность условного осуждения военнослужащих заключается в том, что виновные лица не только не изолируются от общества, но и продолжают проходить военную службу наравне со своими сослуживцами.

В данном случае правовое положение военнослужащих, отбывающих уголовное наказание в условиях военной службы, характеризуется следующим:

а) военнослужащие являются лицами, одновременно проходящими военную службу и отбывающими уголовное наказание, пользующимися правами и исполняющими обязанности военнослужащих в порядке, установленном действующим законодательством. К примеру, на условно осужденных военнослужащих распространяются нормы гл. 2 УИК РФ, регламентирующие правовое положение осужденных лиц;

б) военнослужащие проходят военную службу с ограничениями, указанными в положениях об отбывании соответствующего вида наказания, назначенного им приговором суда;

в) военнослужащие несут дополнительные обязанности и подвергаются ограничениям в правах, составляющим сущность воздействия на осужденных, предусмотренным как условиями прохождения военной службы, установленными для них, так и нормами уголовного и уголовно-исполнительного права³.

Помимо вышеприведенных характеристик, распространяющихся на всех лиц, отбывающих уголовное наказание в условиях военной службы, представляется целесообразным выявить основные особенности правового статуса условно осужденного военнослужащего. Проведем анализ некоторых правовых последствий условного осуждения военнослужащего в сравнении с иными наказаниями, которые отбываются военнослужащими в период прохождения ими военной службы.

1. Условно осужденный военнослужащий не отличается от несудимого военнослужащего в части обеспечения положенными видами довольствия. В частности, действующим законодательством не предусмотрено каких-либо имущественных правоограничений для условно осужденного военнослужащего.

В то же время из денежного довольствия военнослужащего, осужденного к ограничению по военной службе, производятся удержания в доход государства в размере, установленном приговором суда, но не свыше 20 % (ч. 2 ст. 51 УК РФ). Денежное содержание военнослужащим, отбывающим уголовное наказание в виде ареста, выплачивается в размере оклада по воинскому званию (ч. 3 ст. 154 УИК РФ).

2. Условно осужденный военнослужащий, если иное не будет прямо предусмотрено в обвинительном приговоре суда, остается на той же должности с определенным количеством подчиненных – несудимых военнослужащих. Более того, не имеется никаких законо-

дательных ограничений в повышении условно осужденного в должности.

Для осужденных же к ограничению по военной службе нормативно закреплен запрет в повышении в должности. А если с учетом характера совершенного преступления и иных обстоятельств осужденный военнослужащий не может быть оставлен в должности, связанной с руководством подчиненными, он по решению соответствующего командира воинской части перемещается на другую должность как в пределах воинской части, так и в связи с переводом в другую часть или местность, о чем извещается суд, вынесший приговор (ч. 2 ст. 53 УК РФ, ст. 145 УИК РФ). Арестованные осужденные военнослужащие согласно ч. 2 ст. 154 УИК РФ также во время отбывания наказания не могут быть назначены на вышестоящую должность. Военнослужащие, содержащиеся в дисциплинарной воинской части, независимо от ранее занимаемой должности находятся на положении солдат (матросов) (ч. 3 ст. 156 УИК РФ). Лица, осужденные к лишению права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью, переводятся на должности, исполнение которых не запрещено приговором суда и не связано с выполнением запрещенной приговором суда деятельности (ст. 47 УК РФ).

3. Воинское звание условно осужденного военнослужащего, если иное не будет прямо предусмотрено в обвинительном приговоре суда, остается прежним. Кроме того, ст. 22 Положения о порядке прохождения военной службы (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237), раскрывающая порядок присвоения очередного воинского звания, не содержит запрет на применение к условно осужденному лицу поощрения в виде присвоения очередного воинского звания.

В то же время во время отбывания наказания в виде ограничения по военной службе осужденный военнослужащий не может быть повышен в воинском звании (ч. 2 ст. 51 УК РФ). Арестованные военнослужащие также не могут быть представлены к присвоению очередного воинского звания (ч. 2 ст. 154 УИК РФ). Аналогичная ограничительная мера предусмотрена и для лиц, содержащихся в дисциплинарной воинской части, которые в период отбывания уголовного наказания носят единые установленные для данной дисциплинарной воинской части форму одежды и знаки различия (ч. 3 ст. 156 УИК РФ);

4. Время отбывания условного осуждения военнослужащим засчитывается в общий срок военной службы и выслугу лет для присвоения очередного воинского звания.

Совершенно иное правовое положение в указанной части у лиц, отбывающих наказание в виде ограничения по военной службе (ч. 2 ст. 51 УК РФ), ареста (ч. 1 ст. 154 УИК РФ); содержания в дисциплинарной воинской части (ч. 1 ст. 171 УИК РФ).

Сложившуюся ситуацию, по мнению автора, необходимо изменить путем дополнения п. 12 ст. 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной

³ Уголовно-исполнительное право Российской Федерации. С. 95.



службе» и п. 5 ст. 3 Положения о порядке прохождения военной службы пунктом о незачете времени отбывания условного осуждения в общий срок военной службы.

5. С условно осужденными военнослужащими не проводятся специальные занятия по военной подготовке, обучению и воспитанию (в отличие от лиц, отбывающих наказание в виде содержания в дисциплинарной воинской части, – ст. 163 УИК РФ).

6. В отношении условно осужденных не применяется раздельное содержание от других категорий осужденных военнослужащих в отличие от исполнения наказания в виде ареста.

Так, в соответствии со ст. 150 УИК РФ осужденные военнослужащие из числа офицеров, отбывающие наказание в виде ареста, содержатся отдельно от других категорий осужденных военнослужащих; осужденные военнослужащие, имеющие звания прапорщиков, мичманов, сержантов и старшин, – от осужденных военнослужащих, имеющих воинские звания рядового (матроса, ефрейтора, старшего матроса; осужденные военнослужащие, проходящие службу по призыву, – от осужденных военнослужащих, проходящих службу по контракту.

1. В соответствии с ч. 1 ст. 74 УК РФ условное осуждение может быть отменено по отбытии не менее половины установленного испытательного срока. Минимальная продолжительность испытательного срока по ч. 3 ст. 73 УК РФ составляет шесть месяцев (в случае лишения свободы на срок до одного года или более мягкого вида наказания). Таким образом, условное осуждение может быть отменено уже по истечении трех месяцев, в то время как некоторые дисциплинарные взыскания прекращают свое действие, к примеру, через шесть месяцев или один год.

Так, взыскание в виде снижения в воинском звании (должности) в отношении солдат, матросов, сержантов и старшин может быть снято не ранее чем через шесть месяцев со дня наложения взыскания; снятие взыскания с прапорщиков, мичманов и офицеров в виде снижения в должности осуществляется не ранее чем через один год со дня его применения; снятие взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии – не ранее чем через год. Кроме того, снятие дисциплинарного взыскания «дисциплинарный арест» осуществляется в случае если военнослужащий не совершит нового дисциплинарного проступка: с солдат и матросов – не ранее трех месяцев после исполнения постановления судьи гарнизонного военного суда о назначении дисциплинарного ареста; с сержантов и старшин – не ранее чем через шесть месяцев; с прапорщиков и мичманов – не ранее чем через год.

2. При условном осуждении военнослужащего суд не может применить к нему такие дисциплинарные последствия, как «снижение в должности» и «снижение в воинском звании», в результате чего лицо нередко остается на той же должности и в том же звании, что и до совершения преступления. При совершении

же дисциплинарного проступка на военнослужащих-нарушителей могут налагаться различные взыскания, в том числе вышеназванные, вплоть до досрочного увольнения в запас⁴. Помимо этого, согласно ст. 51 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации в целях пресечения дисциплинарного проступка военнослужащие могут быть временно отстранены от исполнения должностных и (или) специальных обязанностей.

3. В связи с совершением преступления условно осужденный военнослужащий не переводится к новому месту военной службы из одной воинской части в другую; в то же время основаниями для подобной меры могут быть: отчисление из военно-учебного заведения, адъюнктуры, военной докторантуры (т. е. за совершение проступка).

4. Как уже отмечалось ранее, при условном осуждении военнослужащие не ограничиваются в свободе. В свою очередь, дисциплинарный арест, являясь крайней мерой дисциплинарного воздействия, предусматривает содержание военнослужащего в условиях изоляции на гарнизонной или войсковой (корабельной) гауптвахте⁵.

Таким образом, в некоторых случаях дисциплинарные взыскания в условиях военной службы обладают большей карательной составляющей по сравнению с условным осуждением военнослужащих. Очевидно, что отсутствие специальных правоограничений у условно осужденного военнослужащего позволяет убедить остальных лиц, проходящих военную службу, в его безнаказанности за совершенное преступление, что приводит к ухудшению состояния воинской дисциплины в воинских частях и подразделениях.

Действительно, анализ норм действующего законодательства свидетельствует об «излишнем» гуманном отношении государства к условно осужденным военнослужащим. Очередным подтверждением сказанного могут также служить следующие особенности правового положения рассматриваемой категории лиц.

1. В соответствии с ч. 5 ст. 73 УК РФ условно осужденные обязаны исполнять определенные обязанности, возложенные на них судом: не менять постоянного места жительства, работы, учебы без уведомления специализированного государственного органа, осуществляющего исправление осужденного, не посещать определенные места, пройти курс лечения от алкоголизма, наркомании, токсикомании или венерического заболевания, осуществлять материальную поддержку семьи.

Недостаток приведенного выше перечня обязанностей заключается в том, что он ориентирован на гражданских лиц и вовсе не учитывает военную специфику. Например, военнослужащие и так ограничены в возможности менять место работы, жительства и т. д., что предопределяется особенностями несения военной службы, основанными на общевоинских уставах Вооруженных Сил Российской Федерации.

Действительно, действующий УК РФ в ст. 73 не предусматривает каких-либо специфических правоохра-

⁴ Статья 54 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495.

⁵ Пункт 4 ст. 28.4 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ.



ничений в отношении условно осужденных военнослужащих. В то же время нельзя забывать, что суд может возложить на условно осужденного исполнение и других (кроме вышеназванных) обязанностей, способствующих его исправлению. С учетом особенностей военной службы к ним, например, можно отнести недопущение грубых дисциплинарных проступков – самовольных отлучек, опозданий из отпуска, командировки и лечебного учреждения; опоздания или самовольного ухода со службы; нарушений правил несения караульной (вахтенной), внутренней служб и боевого дежурства; исполнения обязанностей по службе в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения; нарушений правил техники безопасности, приведших к потере работоспособности; нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими; промотания или утраты военного имущества; проступков в общественных местах во внеслужебное время⁶.

Нетрудно заметить, что указанные обязанности могут налагаться на военнослужащего и без его условного осуждения, т. е. они фактически не отличаются от обязанностей несудимых лиц, проходящих военную службу.

2. Условно осужденному военнослужащему назначается испытательный срок, в течение которого он должен своим поведением доказать свое исправление. Продолжительность испытательного срока в зависимости от вида и размера назначенного судом основного наказания устанавливается от шести месяцев до пяти лет (ч. 3 ст. 73 УК РФ).

Согласно п. «а» ч. 2 ст. 86 УК РФ судимость условно осужденного автоматически прекращается после истечения испытательного срока. В результате аннулируются все правовые последствия, связанные с условным осуждением. Прежде всего, по истечении испытательного срока контроль за поведением условно осужденного прекращается и он снимается с учета.

В то же время можно представить ситуацию, при которой, допустим, лицу назначено условное осуждение к лишению свободы продолжительностью пять лет с испытательным сроком, равным двум годам; это лицо сразу же по истечении испытательного срока совершает новое преступление. Получается, что возложенный судом и отбытый осужденным испытательный срок полностью теряет свое значение. Безусловно, в таком случае осужденному было оказано большое доверие, которое он не оправдал, но это не влечет для него никаких неблагоприятных правовых последствий.

3. Уголовно-исполнительным законодательством не предусмотрены меры поощрения и взыскания, применяемые к условно осужденным военнослужащим (в отличие от исполнения наказания в виде содержания в дисциплинарной воинской части – ст. 167 и ст. 168 УИК РФ, ареста – ст. 153 УИК РФ). Следовательно, на условно осужденных военнослужащих распространяются нормы о дисциплинарной ответственности в общем порядке, предусмотренном в Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил Российской Федерации. А в соответствии с п. 34 данного Устава командиры могут применять поощрения как в отношении отдельного военнослужащего, так и в отношении всего личного состава подразделения, воинской части. Среди поощренных могут оказаться и условно осужденные военнослужащие. В данном случае мера поощрения применяется к ним не в связи с хорошим поведением и иными обстоятельствами во время испытательного срока, а исходя из общего характера исполнения воинских обязанностей.

4. Условно осужденный военнослужащий в обязательном порядке не увольняется с военной службы, тем самым не исключается из сферы военно-служебных отношений. Данная ситуация достаточно противоречива. С одной стороны, условное осуждение при определенных условиях позволяет оградить лицо, совершившее преступление, от воздействия субкультурных норм, принятых в местах лишения свободы⁷. А с другой стороны, лицо, совершившее преступление, остается в одном коллективе с потерпевшим или на той же должности, что зачастую не может не создавать дополнительную напряженность во взаимоотношениях внутри воинского подразделения⁸.

При анализе действующего законодательства можно сделать вывод, что законодатель неосознанно «подталкивает» условно осужденного военнослужащего к пассивному образу деятельности во время испытательного срока. Это приводит к тому, что нередко условно осужденные продолжают ненадлежащим образом исполнять свои служебные обязанности, систематически допускают грубые дисциплинарные проступки, нарушения общественного порядка, совершают очередные преступления. Неслучайно за 11 месяцев 2006 г. 67 ранее осужденных офицеров были вновь привлечены к уголовной ответственности и 22 из них, как отмечает Главная военная прокуратура, за совершение таких же преступлений⁹. А за первое полугодие 2007 г. число рецидивов среди лиц, отбывающих наказания в условиях военной службы, возросло в 1,5 раза¹⁰.

⁶ Молодых В.Г., Шаболтанов И.А., Рыкунов И.П. Методические рекомендации: взаимодействие органов военной прокуратуры и командования при подготовке представлений об отмене условного осуждения и исполнении наказания либо продлении испытательного срока условно осужденным военнослужащим, не вставшим на путь исправления. М., 2006. С. 9.

⁷ См. подробнее, напр.: Кашуба Ю.А., Скиба А.П. Воинская «неуставная» преступность: истоки, состояние, прогноз // Рос. криминологический взгляд. 2006. № 3. С. 111 – 117.

⁸ Более подробно см.: Манаников Д.Ю. Увольнять или не увольнять? Вот в чем вопрос! (о назначении наказания в виде лишения свободы условно как об одном из оснований досрочного увольнения с военной службы по инициативе командования) // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 6. С. 37.

⁹ Вермишева Э., Черноиванова А. Армия условно осужденных [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gazeta.ru/social/2007/08/29/2103858.shtml>.

¹⁰ Информационное письмо заместителя главного военного прокурора А.И. Арутюняна «О состоянии прокурорского надзора за исполнением командованием воинских частей и учреждений уголовно-исполнительного законодательства» от 16 августа 2007 г. № 6у-1147/07/1671.



На основании вышеизложенного можно констатировать, что «облегченное» правовое положение условно осужденного по сравнению с другими наказаниями, которые отбываются военнослужащими в условиях военной службы, зачастую воспринимается как отсутствие надлежащего реагирования государства на совершенное преступление. В этой связи представляется необходимым законодательно ввести нормы, заставляющие условно осужденного военнослужащего совершать осознанные положительные действия при отбывании условного осуждения.

«Размытость» правового положения условно осужденных военнослужащих, его схожесть со статусом несудимых сослуживцев не предполагает каких-либо дополнительных полномочий по контролю за поведением условно осужденных лиц в условиях военной службы¹¹. Однако нельзя забывать то обстоятельство, что условно осужденные – это, прежде всего, лица, совершившие преступления, – в связи с чем их следует выделять из общей массы военнослужащих, что должно быть отражено посредством более четкого нормативного закрепления.

¹¹ Более подробно см.: Мананников Д.Ю. Командование воинской части как орган, осуществляющий контроль за условно осужденными военнослужащими // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 3.

ВОПРОСЫ ОТГРАНИЧЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ ОТ ГРУБЫХ ДИСЦИПЛИНАРНЫХ ПРОСТУПКОВ

А.В. Баженов, юрист

Все воинские правонарушения подразделяются на преступления против военной службы и дисциплинарные проступки. С формальной стороны суть всех воинских правонарушений заключается в нарушении требований, установленных в различных правовых актах. Однако по характеру общественной опасности одни воинские правонарушения будут являться преступлениями, а другие дисциплинарными проступками. Вместе с тем, по своим внутренним и внешним признакам они зачастую во многом схожи. Это видно, если сравнить перечень преступлений, содержащийся в гл. 33 УК РФ, с перечнем грубых дисциплинарных проступков, содержащимся в ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих». Поэтому не всегда совершенное правонарушение можно однозначно отнести к группе грубых дисциплинарных проступков или к преступлениям против военной службы, а, в свою очередь, юридические санкции, применяемые за совершение преступлений, весьма отличаются от санкций, применяемых за совершение дисциплинарных проступков. Отличие заключается как в карательной силе воздействия на правонарушителя, т. е. в том объеме ограничений прав и свобод, который на него возлагается, так и в силе воспитательного воздействия, соответствующего принципам уголовного права.

Отграничение преступлений против военной службы от дисциплинарных проступков всегда имело большое значение для практического применения военного законодательства. В силу этого особую актуальность и значимость для современного военно-уголового законодательства имеет выяснение ряда вопросов, возникающих при разграничении воинских преступлений и грубых дисциплинарных проступков.

Существующая методика разграничения указанных деяний основана на рассмотрении совершенного деяния по ряду критериев. Основными критериями принято считать вид (характер) противоправности и общественную опасность правонарушения.

Под общественной опасностью деяния понимается его способность причинить вред охраняемым законом интересам. В вопросах разграничения преступлений против военной службы и грубых дисциплинарных проступков при рассмотрении каждого конкретного правонарушения важно уяснить, причинен ли вред интересам, охраняемым уголовным законом, или же в данном случае имеет место дисциплинарное нарушение.

Вид (характер) противоправности является юридическим критерием разграничения. Преступлением против военной службы может быть признано лишь уголовно-противоправное деяние, т. е. деяние, предусмотренное гл. 33 УК РФ. Перечень правонарушений, признаваемых воинскими преступлениями, является исчерпывающим и определяется нормами гл. 33 УК РФ. Обоснованием этого положения можно считать само определение понятия преступления. Так, под преступлением согласно ст. 14 УК РФ понимается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное данным Кодексом под угрозой наказания. Из приведенного определения видно, что преступлением может считаться лишь такое деяние виновного лица, которое предусмотрено в УК РФ. Данный факт необходимо учитывать при разграничении воинских преступлений и дисциплинарных проступков. Так, если признаки совершенного воинского правонарушения в уголовном законе не отражены, то, следовательно, и само правонарушение нельзя признать преступлением.



ем. Необходимо более четко определить, какие деяния образуют именно воинские преступления. Воинскими преступлениями признаются предусмотренные гл. 33 УК РФ преступления против установленного порядка прохождения военной службы, совершенные военнослужащими, проходящими военную службу по призыву либо по контракту, а также гражданами, пребывающими в запасе, во время прохождения ими военных сборов¹. В свою очередь, дисциплинарный проступок – это противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет за собой уголовной или административной ответственности².

Дисциплинарный проступок военнослужащего является отражением реальной действительности и обладает различными признаками. Эти признаки можно подразделить на две группы: юридически значимые, которые входят в состав проступка, и юридически не значимые, не входящие в состав дисциплинарного проступка. Среди юридически значимых признаков выделяют признак общественной вредности поступка. Этот признак является ключевым при отграничении преступлений против военной службы от схожих с ними дисциплинарных проступков. Общественная вредность воинского дисциплинарного проступка характеризует социальную сторону деяния и выражается в причинении или создании угрозы причинения вредных последствий (физического, имущественного, организационного или нравственного вреда) охраняемым законодательством социальным ценностям (интересам военной службы), которые обеспечиваются воинской дисциплиной. Общественная вредность воинского дисциплинарного проступка по содержанию является объективно-субъективной категорией, она обуславливается совокупностью всех обязательных элементов состава дисциплинарного проступка: объектом, субъектом, объективной и субъективной сторонами. Воинский дисциплинарный проступок обладает меньшей общественной опасностью, чем преступление, а лицо, его совершившее, не представляет для общества такой опасности, как преступник³.

Итак, как видно из этого определения, дисциплинарный проступок нарушает, прежде всего, требования воинской дисциплины. Воинская дисциплина, как следует из Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации, есть строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами Российской Федерации, общевойсковыми уставами Вооруженных Сил Российской Федерации и приказами командиров (начальников). Законодатель особо обращает внимание на то, что нарушение воинской дисциплины только тогда является дисциплинарным проступком, когда совершенное правонарушение не влечет уголовной или административной ответственности. Грубым будет признавать-

ся дисциплинарный проступок с учетом его характера, обстоятельств и последствий его совершения, формы вины, личности военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, совершившего дисциплинарный проступок, обстоятельств, смягчающих и отягчающих дисциплинарную ответственность.

Решение вопроса о преступном характере правонарушения зависит от способа описания в законе признаков преступления. В данном случае имеется в виду описание того или иного преступления в диспозиции статей гл. 33 УК РФ.

Если в статьях гл. 33 УК РФ указаны точно определяемые (конкретные) признаки преступления, например причинения средней тяжести вреда здоровью при сопротивлении начальнику (ст. 333 УК РФ), то определение преступности деяния, как правило, не вызывает сложности. При установлении в содеянном всех конкретно описанных признаков в той или иной норме гл. 33 УК РФ следует относить данное правонарушение к воинскому преступлению, т. е. признать за ним свойство уголовно-правовой противоправности.

В отдельных нормах преступление против военной службы характеризуется не строго определенными, а так называемыми оценочными признаками. В этих случаях разграничить воинское преступление и проступок по характеру противоправности весьма затруднительно. Например, в отдельных составах указывается в качестве конструктивного признака «причинение существенного вреда интересам службы» (неисполнение приказа – ч. 1 ст. 332 УК РФ). Отнесение реально наступившего последствия к существенному вреду обуславливает признание деяния преступлением. Например, можно ли считать существенным вредом интересам службы задержку приема пищи (допустим, обеда) на один час вследствие неисполнения дежурным по столовой определенных требований (приказа) дежурного по части? Закон предоставляет право суду либо иным правоприменительным органам каждый раз решать этот вопрос с учетом конкретных обстоятельств дела. В таких конструкциях критерием разграничения воинского преступления с проступком также следует считать противоправность. Это означает, что если причиненный вред не относится к существенному (тяжкому), то и нет состава преступления. Иными словами, правонарушение в данном случае не обладает признаком уголовно-правовой противоправности. В приведенном примере вряд ли саму по себе задержку приема пищи на столь непродолжительное время следует рассматривать в качестве существенного вреда интересам службы.⁴

На практике возможны ситуации, когда воинское правонарушение хотя и содержит признаки деяния, описанного в статьях гл. 33 УК РФ, но будет представлять собой не преступление, а дисциплинарный проступок. Не всякое правонарушение, формально содержащее признаки какого-либо преступного деяния, при-

¹ Статья 331 УК РФ.

² Статья 28.2 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

³ *Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В.* Комментарий законодательства о дисциплинарной ответственности военнослужащих. М., 2007. С. 54 – 55.

⁴ Военно-уголовное законодательство Российской Федерации (научно-практический комментарий). М., 2004. С. 65.



знается воинским преступлением. Согласно ч. 2 ст. 14 УК РФ действие или бездействие, хотя и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного уголовным законом, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности, не признается преступлением. В случаях когда воинское правонарушение лишь формально содержит признаки того или иного деяния, предусмотренного гл. 33 УК РФ, но в силу малозначительности подпадает под действие ч. 2 ст. 14 данного Кодекса, то это означает, что данное правонарушение не образует преступления и может быть признано дисциплинарным проступком⁵.

Вопрос разграничения воинского преступления и дисциплинарного проступка в указанных случаях решается по признаку *общественной опасности*. Основанием для применения ч. 2 ст. 14 УК РФ является малозначительность деяния, исключая криминальный (уголовно-правовой) уровень его общественной опасности. Малозначительность правонарушения определяется как объективными, так и субъективными признаками⁶. При определении большего или меньшего уровня общественной опасности деяния необходимо учитывать всю совокупность его объективных и субъективных признаков, а именно: направленность деяния на тот или иной объект посягательства, характер самого правонарушения, наступление или отсутствие вредных последствий (если они наступили, какова степень их тяжести), характер виновности (умысел или неосторожность), мотивы и цели и др.⁷

Малозначительными (непреступными), по существу, могут быть признаны различные правонарушения, формально содержащие признаки деяний, предусмотренных Особой частью УК РФ. Однако это еще не свидетельствует о том, что понятие малозначительности в одинаковой мере применимо к деяниям, подпадающим под признаки любого преступления. Отдельные преступные деяния практически всегда представляют весьма высокий уровень общественной опасности, в связи с этим отнесение их к деяниям малозначительным, как правило, исключается (например, убийство, изнасилование, государственная измена и др.). Из преступлений против военной службы к их числу относятся, как правило, квалифицированные виды воинских преступлений. В частности, сопротивление начальнику или принуждение его к нарушению обязанностей военной службы, совершенное группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой (п. «а» ч. 2 ст. 333 УК РФ), с применением оружия (п. «б» ч. 2 ст. 333 УК РФ). Высокая степень общественной опасности этих правонарушений очевидна⁸.

При разграничении преступлений против военной службы и грубых дисциплинарных проступков целе-

сообразно, на мой взгляд, поставить вопрос о возможности использования теоретических положений военно-правовой науки, дающих толкование признакам преступлений против военной службы. Конечно, разграничение в каждом конкретном случае должно носить индивидуальный характер, опираясь на конкретные обстоятельства в момент совершения правонарушения. Но обращение к теории военного права позволило бы во многих случаях облегчить процесс разграничения, обозначить более четкие критерии и сформировать общую методику в определении деяния как преступного. Для этого рассмотрим некоторые составы преступлений против военной службы и схожие с ними грубые дисциплинарные проступки, разграничение которых представляет сложность.

Прежде всего, неоднозначными в теории и на практике представляются подходы к определению понятия «существенный вред интересам службы», который является общественно опасным последствием основного состава такого преступления, как неисполнение приказа (ст. 332 УК РФ). В науке уголовного права было предложено признавать (правда, с оговорками) дисциплинарными проступками: случаи пререкания, неисполнение приказов о соблюдении формы одежды, правил отдания воинской чести, постановки в строй, как не причиняющие существенного вреда интересам службы. Однако не всегда данные формы нарушения воинской дисциплины однозначно признаются грубыми дисциплинарными проступками.

В целях единообразного научного и практического подхода в понимании существенного вреда интересам службы при неисполнении приказа необходимо признавать общественно опасными следующие последствия:

- серьезные нарушения распорядка дня в подразделении, части, в том числе срыв плановых мероприятий по обучению личного состава, обслуживанию боевой техники и др.;
- затруднение выполнения конкретных боевых (либо иных служебных) задач;
- нарушение законных прав и интересов военнослужащих, в том числе в виде увеличения нагрузки на других военнослужащих, исполнения общих и специальных обязанностей другими военнослужащими вместо виновного и др.;
- снижение авторитета конкретных командиров (начальников);
- существенное снижение уровня воинской дисциплины в подразделении и воинской части и др.⁹

К одному из самых распространенных воинских правонарушений относится нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими. Состав данного правонарушения как преступления против военной службы предусмотрен ст. 335 УК РФ.

⁵ Военно-уголовное право: учеб. М., 2008. С. 72.

⁶ См.: Воинские преступления: учеб. М., 1963. С. 36 – 37; Военная администрация: учеб. М., 1962. С. 234; Турецкий М.В. Уголовная ответственность и ответственность дисциплинарная. М., 1957; Сахаров А.Б. Должностное преступление и дисциплинарный проступок // Советское государство и право. 1955. № 2. С. 45.

⁷ Военно-уголовное законодательство Российской Федерации (научно-практический комментарий). С. 65.

⁸ Определение Военной коллегии Верховного Суда СССР от 6 ноября 1990 г. № 5н-01292/90.

⁹ Сидоренко В.Н. К вопросу о последствиях неисполнения приказа (ст. 332 Уголовного кодекса Российской Федерации) // Право в Вооруженных силах. 2007. № 7.



Однако не всякое насилие одного военнослужащего над другим образует воинское преступление. В период прохождения военной службы военнослужащие вступают не только в военно-служебные отношения, регулируемые и охраняемые нормами военного законодательства. В процессе взаимного общения, на почве осуществления имущественных, брачно-семейных отношений, реализации других личных прав и свобод между ними могут возникать сугубо личные отношения. Эти отношения в конкретных случаях могут сопровождаться общественно опасным нарушением общегражданских прав и свобод участвующих в них военнослужащих, в том числе и с применением насилия. Поскольку подобные правонарушения не посягают на воинский правопорядок, борьба с ними должна вестись с применением соответствующих норм общеуголовного законодательства о преступлениях против личности, против собственности, хулиганстве и т. д., а также мер дисциплинарного воздействия.

Так, не образует воинского преступления насилие одного военнослужащего над другим, совершенное, например, по личным мотивам, когда военнослужащие находились в увольнении, на семейном торжестве, в кругу знакомых вне пределов воинской части и т. п.

В большинстве случаев насилие одного военнослужащего над другим, совершенное в расположении воинской части (на месте проведения занятий, различных мероприятий по распорядку дня и т. п.), будет признаваться нарушением уставных правил взаимоотношений между военнослужащими. Однако в отдельных конкретных случаях такое насилие может не содержать признаков воинского преступления. Если, к примеру, два солдата, уединившись в помещении для хранения личных вещей, выясняют свои личные отношения и в процессе этого один другому наносит побои или причиняет вред здоровью из ревности, мести и т. п., то содеянное не может быть квалифицировано по ст. 335 УК РФ.

Если нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими было совершено не на почве военно-служебных отношений, не было связано с действиями, указанными в диспозиции ч. 1 ст. 335 УК РФ и не повлекло последствия, по которым это деяние можно было бы квалифицировать как общеуголовное преступление, то тогда совершенное деяние можно квалифицировать как грубый дисциплинарный проступок.

Среди военнослужащих достаточно распространенным является правонарушение, направленное на уклонение от исполнения обязанностей военной службы. Данное правонарушение также представлено в виде преступления, предусмотренного ст. 339 УК РФ («Уклонение от исполнения обязанностей военной службы путем симуляции болезни или иными способами»), и грубого дисциплинарного проступка, предусмотренного ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

По ч. 1 ст. 339 УК РФ подлежит квалификации временное уклонение от исполнения обязанностей военной службы указанными в диспозиции статьи способами, в связи с тем что в ч. 2 ст. 339 УК РФ прямо говорится о деянии, совершенном в целях освобождения от исполнения обязанностей военной службы вовсе. Представляется обоснованной квалификация по ч. 1 ст. 339 УК РФ случаев незаконного освобождения от исполнения не всех, а лишь некоторых обязанностей военной службы независимо от того, совершены они в целях временного или постоянного уклонения от исполнения этих обязанностей.

Иной обман как способ уклонения от исполнения обязанностей военной службы может состоять в сообщении командованию заведомо ложных сведений о фактах, событиях или обстоятельствах, которые обуславливают освобождение военнослужащего постоянно или временно от исполнения всех или некоторых обязанностей военной службы. Таковыми могут быть случаи сообщения командиру (начальнику) ложных сведений о возрасте, о наличии высшего образования, когда таким образом военнослужащий добивается досрочного освобождения от военной службы по призыву¹⁰.

Уклонение от военной службы как грубый дисциплинарный проступок не содержит указаний на какие-либо способы, применяемые правонарушителем для совершения уклонения. Поэтому в данном случае уклонение от военной службы будет более широким понятием по отношению к уклонению от военной службы как преступлению. Способы уклонения, указанные в диспозиции ст. 339 УК РФ, будут отграничивать преступление от дисциплинарного проступка.

Рассмотрим преступления против специальных видов военной службы и особенности их разграничения со схожими с ними грубыми дисциплинарными проступками. Так, ст. 341 УК РФ содержит в себе признаки нарушения правил несения пограничной службы как воинского преступления. Статья 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих» предусматривает грубый дисциплинарный проступок с аналогичным названием. Поэтому необходимо обратиться к научному толкованию признаков преступления. В данном случае основным признаком преступления будет являться положение о том, что деяние повлекло или могло повлечь причинение вреда интересам безопасности государства.

Уголовная ответственность, согласно УК РФ, наступает если деяние повлекло или могло повлечь причинение вреда интересам безопасности государства (ч. 1 ст. 341), тяжкие последствия (ч. 2 ст. 341), а также, если указанное нарушение явилось следствием небрежного или недобросовестного отношения к правилам несения пограничной службы и повлекло тяжкие последствия (ч. 3 ст. 341). Причинение вреда интересам безопасности государства в ч. 1 ст. 341 УК РФ выражается в ослаблении охраны Государственной границы Российской Федерации, фактическом перемещении через границу предметов, запрещенных к ввозу на тер-

¹⁰ Военно-уголовное законодательство Российской Федерации (научно-практический комментарий). С. 91.



риторию России или вывозу с нее, непресечении вооруженных и иных провокаций на границе¹¹.

Под вредом по смыслу ст. 341 УК РФ следует понимать реальный ущерб, нанесенный интересам безопасности государства, которая, в свою очередь, определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов государства от внутренних и внешних угроз. Вред может находиться в экономической, внутри- и внешнеполитической, военной сферах, касаться вопросов жизни и здоровья населения, территориальной целостности государства и т. д. Такой вред, в частности, может выражаться в проникновении на территорию Российской Федерации с разведывательными или иными целями иностранных летательных аппаратов, речных или морских судов. Как вред интересам безопасности государства должно расцениваться нарушение юридическими и физическими лицами режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима или режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, причинение вреда населению приграничной зоны в результате внешнего посягательства и т. д.

Под нарушением правил несения пограничной службы, которое могло причинить вред интересам безопасности государства, следует понимать такое деяние, которое создало реальную угрозу этим интересам.

Возможность наступления вреда определяется в каждом конкретном случае характером допущенных нарушений. При этом, следует иметь в виду, что отсутствие реальных предпосылок для наступления вреда интересам безопасности государства свидетельствует и об отсутствии составов данных преступлений¹².

Аналогичное толкование признака «повлекло или могло повлечь причинение вреда интересам безопасности государства» применимо и к ст. 340 УК РФ («Нарушение правил несения боевого дежурства»).

Статья 342 УК РФ («Нарушение уставных правил караульной службы») в качестве условия привлечения к уголовной ответственности рассматривает наступление вреда охраняемым караулом объектам из-за противоправных действий виновного лица. Такой признак преступления требует пояснения. Преступным является не любое нарушение уставных правил караульной службы, а лишь то, которое повлекло причинение вреда охраняемым караулом объектам (например, хищение с охраняемого склада, ставшее возможным в результате нарушения правил несения караульной службы, уничтожение имущества и т. д.).

По смыслу ст. 342 УК РФ под вредом следует понимать реально причиненный ущерб объектам, находящимся под охраной лиц, несущих караульную службу. При этом, вредными могут быть признаны последствия, выражающиеся не только в утрате или повреждении имущества, но и в незаконном использовании техники, оружия, побегах арестованных, срыве боевого задания, нападении на охраняемый объект. В том случае, когда в результате допущенных нарушений была создана угроза причинения вреда охраняемым

объектам, но реально ущерб причинен не был, то в зависимости от обстоятельств, воспрепятствовавших наступлению вреда, оснований для квалификации содеянного по ст. 342 УК РФ не имеется. Нельзя признавать уголовно наказуемым вредом повреждение пломб, печатей, взлом запоров, проникновение на объект посторонних лиц, если это не сопровождалось наступлением иных, более опасных последствий.

Если в результате допущенного нарушения ущерб причинен иным объектам, то содеянное военнослужащим также не может быть квалифицировано по ст. 342 УК РФ. В этом случае военнослужащий должен нести ответственность в зависимости от характера объекта, которому реально причинен вред.

В ч. 2 и ч. 3 ст. 342 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за нарушение правил караульной службы, повлекшее тяжкие последствия. Понятие «тяжкие последствия» относится к категории оценочных. В частности, к таким последствиям может быть отнесено причинение материального ущерба в крупных размерах, причинение смерти, тяжкого или средней тяжести вреда здоровью лицам, находящимся под охраной караула, и т. д. К тяжким последствиям нарушения уставных правил караульной службы при определенных обстоятельствах следует относить и побег арестованных с гауптвахты или осужденных из дисциплинарной воинской части. Важно отметить, что между совершенным деянием и наступившими последствиями должна быть причинно-следственная связь.

Если в результате нарушения уставных правил несения караульной (вахтенной) службы наступают тяжкие последствия, не связанные с причинением вреда охраняемым караулом (вахтой) объектам, оснований для квалификации по ч. 2 ст. 342 УК РФ не имеется¹³.

Военным судом Московского военного округа сержант П. наряду с другими преступлениями, осужден по ч. 2 ст. 342 УК РФ за нарушения уставных правил караульной службы, повлекшие тяжкие последствия.

Как указано в приговоре, П. в течение мая 1997 г. нес караульную службу в составе караула и являлся дежурным по гарнизону. В этот период времени он несколько раз наносил побои рядовым Б. и П., а также сержанту Д. Позднее, находясь в состоянии алкогольного опьянения, П. из хулиганских побуждений выстрелом из автомата убил рядового П.

Указанные преступные действия органы следствия и суд наряду с другими статьями УК РФ, квалифицировали и по ч. 2 ст. 342 данного Кодекса как нарушения уставных правил караульной службы, повлекшие тяжкие последствия.

Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отметила, что обязательным признаком состава данного преступления являются не любые нарушения уставных правил караульной службы, которые П. бесспорно были допущены, а лишь те, которые повлекли причинение вреда охраняемым караулом объектам. По делу не установлено, что преступными действиями

¹¹ Военно-уголовное право: учеб. С. 214.

¹² Военно-уголовное законодательство Российской Федерации (научно-практический комментарий). С. 99.

¹³ Военно-уголовное законодательство Российской Федерации (научно-практический комментарий). С. 106.



П. причинен какой-либо вред объекту, охранявшемуся караулом, в состав которого входил П.

С учетом изложенного Военная коллегия пришла к выводу о том, что состав преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 342 УК РФ, в действиях П. отсутствует, в связи с чем приговор в данной части отменила и уголовное дело прекратила¹⁴.

Разграничение преступления, предусмотренного ст. 343 УК РФ («Нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности»), и аналогичного грубого дисциплинарного проступка происходит по расширительному описанию преступления в диспозиции ч. 1 ст. 343 УК РФ. Так, преступлением будет являться нарушение правил несения службы лицом, входящим в состав войскового наряда по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, если это деяние причинило вред правам и законным интересам граждан. Аналогичное деяние, но в форме дисциплинарного проступка предусмотрено ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и обозначено как нарушение правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Обязательным признаком составов преступлений, указанных в ст. 343 УК РФ, является причинение вреда правам и законным интересам граждан (ч. 1 ст. 343 УК РФ) либо наступление тяжких последствий (ч. 2 ст. 343 УК РФ).

Вред может выражаться в причинении имущественного ущерба гражданину, физических или нравственных страданий. В последнем случае, исходя из характера и степени общественной опасности, отраженной в признаке наказуемости, объем такого вреда ограничивается причинением средней тяжести вреда здоровью потерпевшего.

Для квалификации содеянного военнослужащим внутренних войск по ч. 1 ст. 343 УК РФ достаточно установления самого факта причинения вреда правам и законным интересам граждан. Характер этого вреда на квалификацию не влияет, но может учитываться при назначении наказаний. Он может быть материальным, моральным, физическим и иным. Материальный вред выражается в причинении гражданину имущественного ущерба.

По смыслу ст. 151 ГК РФ моральный вред заключается в причинении гражданину физических или нравственных страданий действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага. К нематериальным благам относятся жизнь и здоровье, достоинство личности, личная неприкосновенность, честь и доброе имя, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, право свободного передвижения и другие объекты, перечисленные в ст. 150 ГК РФ.

Причинение иного вреда правам и законным интересам граждан может выражаться в необоснованном

задержании, обыске, неправомерном применении физической силы, специальных средств, оружия.

Содержание понятия «тяжкие последствия» (ч. 2 ст. 343 УК РФ) обусловлено объектом уголовно-правовой охраны соответствующей нормы. Поэтому различный по характеру вред должен включаться в понятие тяжких последствий не произвольно, а с учетом его взаимосвязи с указанным объектом.

Понятие «тяжкие последствия», указанное в ч. 2 ст. 343 УК РФ, относится к категории оценочных. К таким последствиям может быть отнесено причинение опасного для жизни и здоровья вреда гражданам в результате незаконного и необоснованного применения физической силы, специальных средств и оружия, существенного материального ущерба, самоубийство или покушение на самоубийство потерпевшего и т. д.

Между указанными последствиями и нарушениями, допущенными военнослужащими при несении указанного специального вида службы, должна быть установлена причинно-следственная связь¹⁵.

Толкование понятия тяжких последствий также является ключевым и при разграничении преступления, предусмотренного ст. 344 УК РФ («Нарушение уставных правил несения внутренней службы и патрулирования в гарнизоне»), и аналогичного грубого дисциплинарного проступка.

При нарушении правил патрулирования к тяжким последствиям могут быть отнесены причинение существенного вреда здоровью или имуществу граждан вследствие правонарушений, допущенных военнослужащими, совершение преступления военнослужащими, если патруль мог предотвратить это преступление, и т. д. К тяжким последствиям в контексте ст. 344 УК РФ могут относиться причинение тяжкого вреда здоровью одного лица либо хотя и меньшего вреда здоровью, но нескольким лицам. Причинение побоев, легкого или средней тяжести вреда здоровью одного лица основанием для привлечения к ответственности по ст. 344 УК РФ не является.

Так, военным судом рядовой Н. признан виновным в том, что во время исполнения обязанностей дневального по роте неоднократно избивал рядовых М. и Б., в результате чего первому из потерпевших был причинен вред здоровью средней тяжести, а второму – побои. Эти действия Н., наряду со ст. 335 УК РФ, квалифицированы судом и по ст. 344 данного Кодекса.

В данном случае квалификация по ст. 344 УК РФ является излишней, поскольку причинение средней тяжести вреда здоровью одного лица и нанесение побоев (а не вреда здоровью) другому не может быть отнесено к тяжким последствиям нарушения уставных правил внутренней службы.

Тяжкие последствия нарушения указанных правил могут выражаться в хищении, утрате, уничтожении или повреждении военного имущества, оружия и боеприпасов, личных вещей военнослужащих, ответственность за сохранность которых возложена на соответствующий наряд или патруль¹⁶.

¹⁴ Обзоры судебной практики военных судов Российской Федерации по уголовным делам (1996 – 2001 гг.). С. 71 – 73.

¹⁵ Военно-уголовное законодательство Российской Федерации (научно-практический комментарий). С. 108.

¹⁶ Обзоры судебной практики военных судов Российской Федерации по уголовным делам (1996 – 2001 гг.). С. 73 – 74.



Достаточно очевидным является разграничение преступления, предусмотренного ст. 346 УК РФ («Умышленное уничтожение или повреждение военного имущества»), и схожего с ним дисциплинарного проступка – умышленного уничтожения, повреждения, порчи, незаконного расходования военного имущества (ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). Уголовная ответственность наступает лишь в том случае, когда в качестве предмета преступления выступают оружие, боеприпасы и предметы военной техники. Уничтожение или повреждение другого военного имущества преступления не образуют.

Под *предметами военной техники* как предметами рассматриваемого преступления следует понимать технические устройства, находящиеся на снабжении войск, которые непосредственно не предназначены для поражения живой силы противника и иных его военных объектов, но призваны обеспечивать ведение боевых действий присущими им качествами. Например, приборы, используемые для управления боем (радиостанции, телеустановки, радиолокаторы, приборы ночного видения), либо специальные машины, обеспечивающие передвижение войск на поле боя, но не несущие на себе оружие (тягачи, автомобили, инженерно-мостовое оборудование и т. п.), составные части военной техники, не вмонтированные в соответствующий вид техники (например, прицелы, артиллерийский и танковые стволы, подствольники, затворы, замки орудий и т. п. также являются предметами этого преступления).

Не относятся к предметам рассматриваемого преступления технические устройства, которые не предназначены непосредственно для применения оружия и боеприпасов, а служат целям бытового, санитарного и иного хозяйственного обслуживания: полевые прачечные машины, походные хлебопекарни, медицинское оборудование пунктов медицинской помощи и т. п.

Под *оружием*¹⁷ следует понимать технические устройства, предназначенные для уничтожения живой силы, сооружений и огневых средств противника, находящиеся на вооружении российских Вооруженных Сил. В соответствии с механизмом воздействия на объекты противника оружие делится на виды: стрелковое оружие, артиллерийское оружие, ядерное оружие и др. Техническая характеристика, порядок применения оружия и его хранения определяются соответствующими наставлениями и руководствами для каждого вида оружия. Названные виды оружия предметом преступления становятся лишь тогда, когда они находятся на снабжении воинских частей и подразделений.

Не признаются предметом преступления, предусмотренного ст. 346 УК РФ, технические устройства, не предназначенные для уничтожения живой силы, сооружений и огневых средств противника. К таким техническим устройствам относятся: ракетница, охотничье ружье, строительные, стартовые, сигнальные (звуковые) пистолеты, иные стреляющие устройства, не предназначенные для ведения боя.

В *понятие оружия* входит огнестрельное и холодное оружие. Статья 346 УК РФ не дифференцирует оружие на названные виды, что дает основания к предметам преступления, предусмотренного ст. 346 УК РФ, относить и холодное оружие, состоящее на вооружении соответствующих частей и подразделений. Единственным предназначением военного холодного оружия является уничтожение живой силы противника. Однако иные виды холодного оружия, не предназначенные для ведения боя и уничтожения живой силы противника, к предметам преступления, предусмотренного ст. 346 УК РФ, не относятся (охотничий нож, скальпель и т. п. предметы).

К предметам анализируемого состава преступления относятся такие технические устройства, составной частью которых является один из видов оружия (огнестрельного, артиллерийского и иного). Например, бронетранспортер (БТР), боевая машина пехоты, танк, самоходная артиллерийская установка, боевой самолет и т. п.

Под *боевыми припасами* понимается прикладная часть соответствующего вида оружия, обладающая поражающим свойством, которое приводится в действие с помощью оружия. Поэтому боеприпасы изготавливаются для соответствующего вида оружия: патроны, снаряды, заряды, торпеды, мины, бомбы, взрывные устройства и т. д.¹⁸

Статья 347 УК РФ («Уничтожение или повреждение военного имущества по неосторожности») отличается от ст. 346 лишь субъективной стороной. В данном случае уничтожение военного имущества происходит по неосторожности. Разграничение преступления и аналогичного грубого дисциплинарного проступка происходит также по предмету преступления.

По предмету преступления от схожего грубого дисциплинарного проступка отграничивается и ст. 348 УК РФ («Утрата военного имущества»). Предметом этого преступления может быть только то имущество, которое указано в диспозиции данной статьи, а именно оружие, боеприпасы, предметы военной техники.

Статья 349 УК РФ («Нарушение правил обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих») содержит обязательное условие наступления уголовной ответственности – причинение тяжкого вреда здоровью человека, уничтожение военной техники или иные тяжкие последствия.

Под *иными тяжкими последствиями* следует понимать причинение крупного материального ущерба, не считая стоимости уничтоженной военной техники. Применительно к разным составам размер имущественного ущерба, признаваемого крупным, определяется по-разному. Применительно к объекту преступления, предусмотренного ст. 349 УК РФ, иные тяжкие последствия в материальном исчислении не могут быть меньшими, чем предусмотренный крупный размер при хищении имущества, указанный в примечании к ст. 158 УК РФ. Однако иные тяжкие последствия не исчерпываются причинением материального вреда в крупном размере. В них входит вред, причиненный боеспособности и боеготовности воинской части, подразделе-

¹⁷ Статья Федерального закона «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ.

¹⁸ Военно-уголовное законодательство Российской Федерации (научно-практический комментарий). С. 115.



нию, который следует определять применительно к конкретному случаю.

Сходный с преступлением, указанным в ст. 349 УК РФ, грубый дисциплинарный проступок предусматривает причинение вреда здоровью, не указывая на степень тяжести такого вреда, а в качестве дополнительного элемента называет вредные последствия.

Разграничение остальных преступлений против военной службы и схожих с ними дисциплинарных про-

ступков сложности не представляет, так как эти преступления содержат конкретные признаки.

Как видно из изложенного, знание научно-теоретического толкования ключевых понятий, являющихся признаками того или иного преступления, в сочетании с анализом судебной практики помогает в формировании методики разграничения преступлений против военной службы и схожих с ними грубых дисциплинарных проступков.

ПРАВО НА ТРУД ИЛИ ОБЯЗАННОСТЬ ТРУДИТЬСЯ

Е. А. Глухов, помощник начальника Рязанского высшего военного командного училища связи по правовой работе – начальник юридической службы, майор юстиции

Как вы думаете, уважаемый читатель, сколько обязанностей может исполнять офицер? И можно ли обязать офицера исполнять множество дополнительных обязанностей? С подобными вопросами попробуем разобраться в настоящей статье.

Наверное, всем известно, что во всех воинских частях от отдельного батальона, равных ему и выше создаются аттестационные комиссии, в состав которых входят, в частности, командиры подразделений воинской части¹. В Уставе внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации² указано, что в полку создаются и работают еще шесть комиссий, не считая внутрипроверочных комиссий по службам. Но еще большее количество комиссий предусмотрено приказами Министра обороны Российской Федерации, его заместителей и других воинских должностных лиц (например, приказом Министра обороны Российской Федерации 2000 г. № 80 регламентировано создание и функционирование жилищных комиссий, приказом Министра обороны Российской Федерации 2004 г. № 222 – комиссии по приему материальных средств, приказом Министра обороны Российской Федерации 2008 г. № 138 – инвентаризационных комиссий и т. д.). По данным автора, в каждой воинской части действует более 40 комиссий. Причем в большинстве случаев участие в работе комиссий для офицера является дополнительной обязанностью и производится без освобождения его от исполнения должностных обязанностей. Если учесть, что практически каждый офицер воинской части входит в состав нескольких комиссий, а для участия в работе комиссий необходимо потратить некоторое время, то в среднем в месяц около 2–3 дней офицер тратит на исполнение обязанностей председателя или члена какой-либо комиссии.

Ни для кого не секрет, что по всем случаям нарушений воинской дисциплины должно проводиться разби-

рательство, в ряде случаев в письменной форме. В п. 99 Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации³ перечислены 18 обязательных оснований для назначения командиром административного расследования, производство которого поручается офицеру либо комиссии. А по всем деяниям подчиненных, содержащим признаки преступления, командир воинской части обязан провести проверку в соответствии со ст.ст. 144 – 145 УПК РФ, при необходимости возбудить уголовное дело⁴. Проверка сообщения о преступлении и вынесение постановления об отказе в возбуждении либо о возбуждении уголовного дела также поручается нештатному офицеру-дознавателю. И эта работа также проводится, как правило, без освобождения офицера от исполнения должностных обязанностей.

Очень часто представлять интересы военной организации или должностного лица в суде поручают должностным лицам кадровых, финансово-экономических органов, органов воспитательной работы и т. п.⁵, в чьи должностные обязанности осуществление защиты интересов в судах не входит.

Перечень такого рода обязанностей можно продолжать и далее. В ряде случаев издание нового приказа Министром обороны Российской Федерации влечет увеличение объема работы должностных лиц воинской части. В то же время в Министерстве обороны Российской Федерации начался процесс “изменения облика Вооруженных Сил Российской Федерации”, связанный с сокращением воинских должностей, в связи с чем нагрузка на оставшихся офицеров увеличивается, возрастает интенсивность труда.

Штаты полков, бригад, дивизий отличаются между собой. Далеко не в каждой воинской части существуют, например, штатные должности начальника метрологической службы или начальника квартирно-эксплуатационной службы. А обязанности по указанным

¹ Статья 27 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 (с изм.).

² Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495.

³ Утверждено приказом Министра обороны Российской Федерации от 31 января 2001 г. № 10.

⁴ Статья 77 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации.

⁵ Пункт 6 Инструкции, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 4 октября 2008 г. № 500.



воинским должностям существуют. Естественно, кто-то должен их исполнять. Вот как решается указанная ситуация в Руководстве по войсковому (корабельному) хозяйству в Вооруженных Силах Российской Федерации⁶. Пункт 100 данного Руководства гласит:

«В воинских частях, не имеющих по штату служб обеспечения, их функции выполняют:

по службам горючего и смазочных материалов, продовольственной, вещевого и квартирно-эксплуатационной – заместитель командира воинской части по тылу (по снабжению) – начальник тыла или лица, назначенные приказом командира воинской части;

по службам технического обеспечения – заместитель командира воинской части по вооружению – начальник технической части или лица, назначенные приказом командира воинской части».

На практике существует еще множество нештатных должностей, которые исполняют офицеры в воинских частях. Это и нештатный начальник службы пожарного надзора⁷, и нештатный инспектор по энергонадзору⁸, и нештатный заместитель командира подразделения по воспитательной работе⁹, и т. д. Более того, в соответствии со ст. 19 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации все должностные лица гарнизона, за исключением лиц, входящих в состав военной комендатуры гарнизона, исполняют свои должностные обязанности по совместительству.

Получается, что обязанности по отсутствующим в штате воинской части должностям приказом командира воинской части (начальника гарнизона)¹⁰ просто возлагаются на другого военнослужащего, который исполняет уже не только обязанности по своей воинской должности, но и обязанности еще по одной должности. Причем в отличие от процесса по допуску к временному исполнению обязанности по вакантной (т. е. существующей в штате части, но не занятой) должности согласия военнослужащего на обременение его дополнительными обязанностями спрашивать не надо. Почему? Потому что приказ командира – закон для подчиненного, требование возложить нештатные обязанности на военнослужащего установлено Министром обороны Российской Федерации, а обязанность спрашивать на то согласие военнослужащего нормативными актами не предусмотрена.

В приведенной выше ситуации возникают вопросы о компетенции и компетентности: а) о компетенции командира воинской части по назначению на нештатные должности и б) о компетентности назначенного на нештатную должность военнослужащего по выполнению сверхштатных обязанностей.

⁶ Утверждено приказом Министра обороны Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 222.

⁷ Пункты 78 – 79 Руководства по противопожарной защите и местной обороне в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации 1995 г. № 322.

⁸ Пункт 8 Положения об Энергонадзоре в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации 1997 г. № 10.

⁹ В соответствии с п. 8 приложения № 1 к приказу Министра обороны Российской Федерации 2005 г. № 79 в воинских частях и организациях Вооруженных Сил, где должность заместителя командира (начальника) по воспитательной работе штатом не предусмотрена, а также в подразделениях, выполняющих задачи в отрыве от воинской части, на блокпостах и в других условиях сложной боевой и морально-психологической обстановки, приказом соответствующих начальников назначаются нештатные заместители командиров (начальников) по воспитательной работе из числа наиболее подготовленных, дисциплинированных, пользующихся авторитетом офицеров, прапорщиков (мичманов).

¹⁰ Далее под командиром воинской части будет пониматься и начальник территориального гарнизона.

¹¹ Здесь имеются в виду воинские части и соединения: отдельная рота, отдельный батальон, полк, бригада, дивизия.

Для ответа на вопрос о компетенции командира воинской части назначать военнослужащих на нештатные должности обратимся к приказу Министра обороны Российской Федерации «О полномочиях должностных лиц Вооруженных Сил Российской Федерации по назначению офицеров и прапорщиков (мичманов) на воинские должности, освобождению их от воинских должностей, увольнению с военной службы и присвоению им воинских званий» 2004 г. № 410. В соответствии с п. 2 приложения к данному приказу в войсках¹¹ приказы по личному составу о назначении офицеров и прапорщиков на воинские должности имеют право подписывать командиры бригад, дивизий, корпусов и им равных соединений, имеющие в непосредственном подчинении кадровые органы. Смею утверждать, что нештатные пожарные и воспитатели есть не только в соединениях, но и в полках, батальонах и даже ротах. При этом, приказ о назначении их нештатными начальниками издает, как правило, командир своей же воинской части, зачастую не имеющий права назначать указанных офицеров на соответствующие штатные должности. Однако в данном случае назначения на нештатную должность не происходит, хотя об этом сказано в приказе командира воинской части. Действующее военное законодательство устанавливает, что военнослужащий может занимать только одну воинскую должность (должность). Поэтому в данном случае военнослужащие не назначаются на воинские должности, которые могут быть только штатными, а обременяются обязанностями по дополнительным должностям. Следовательно, приказ Министра обороны Российской Федерации 2004 г. № 410 здесь неприменим.

Далее рассмотрим вопрос о компетентности назначенных офицеров качественно исполнять возложенные на них дополнительные обязанности. В соответствии со ст. 11 Положения о порядке прохождения военной службы назначение военнослужащего на воинскую должность производится в случае, если он отвечает требованиям, предъявляемым к данной воинской должности. При этом, учитываются уровень профессиональной подготовки военнослужащего, его психологические качества, состояние здоровья и иные обстоятельства. Назначение военнослужащих на воинские должности должно обеспечивать их использование по основной или однопрофильной военно-учетной специальности и с учетом имеющегося опыта служебной деятельности. При необходимости использования военнослужащих на должностях по новой для них военно-учетной специальности их назначению на эти



должности, как правило, должна предшествовать соответствующая переподготовка.

Автору представляется сомнительным, что в обычном полку (бригаде) имеются офицеры, чья основная или однопрофильная специальность совпадает со специальностью, отсутствующей в штате должности, например, начальника службы противопожарной защиты и спасательных работ воинской части. Но обязанности начальника указанной службы предусмотрены для каждой воинской части. Поэтому и обязанности начальника этой службы будут возложены на офицера, чья военно-учетная специальность не является однопрофильной с военно-учетной специальностью должностного лица противопожарной службы. Сможет ли указанный офицер качественно исполнять возложенные на него нештатные обязанности? И освободят ли его при этом от исполнения своих основных обязанностей по занимаемой штатной должности? Скорее всего, нет.

Из анализа указанных положений Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации во взаимосвязи со ст. 26 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в части обязанности всех военнослужащих беспрекословно выполнять приказы и быть дисциплинированными следует, что и приказ командира воинской части о возложении на военнослужащего дополнительных обязанностей должен быть исполнен подчиненным.

Немного об ответственности военнослужащего за исполнение нештатных обязанностей. Представьте типичную ситуацию: прибывшая комиссия выявила множество недостатков по той службе, которая отсутствует в штате воинской части. По результатам работы комиссии, как правило, издается приказ, в котором виновные лица привлекаются к дисциплинарной ответственности. Если в этой воинской части ранее был издан приказ о возложении на одного из военнослужащих нештатных обязанностей по данной отсутствующей службе, то именно назначенный «нештатник» и будет привлечен к ответственности. А наличие взысканий, в свою очередь, может повлечь неблагоприятные последствия в виде лишения поощрительных выплат и затруднения карьерного роста.

Еще более негативные последствия для военнослужащего влечет нарушением им нештатных обязанностей по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд. Например, в соответствии с требованиями ст. 7.30 КоАП РФ на военнослужащего, назначенного в состав конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, за совершение предусмотренных данной статьей нарушений может быть наложен административный штраф в размере от 30 до 50 тыс. руб.

Далее, с точки зрения военнослужащего, проанализируем суровую военную реальность с возложением на него дополнительных обязанностей.

В нашей стране труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Более того, принудительный труд в России запрещен (чч. 1 и 2 ст. 37 Конституции Российской Федерации).

Право на труд реализуется военнослужащими посредством прохождения ими военной службы¹². Гражданин, решив выбрать для себя профессию офицера, добровольно (по собственному желанию) принимает на себя обязанности по вооруженной защите Отечества.

Между гражданином (военнослужащим) и от имени Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, письменно по типовой форме¹³ заключается контракт о прохождении военной службы. В указанном контракте закрепляются добровольность поступления гражданина на военную службу, срок, в течение которого гражданин обязуется проходить военную службу, и условия контракта¹⁴.

В процессе заключения контракта гражданин в первую очередь совершает акт распоряжения своей способностью к труду и этим реализует конституционное право на свободный труд. Вместе с тем, в соответствии со ст. 37 Конституции Российской Федерации трудовые права любого лица без исключения, в том числе и военнослужащего, включают в себя права на свободный выбор рода деятельности и профессии, вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации, а также право на отдых, обеспечиваемое установлением предельной продолжительности рабочего времени¹⁵.

Законодатель наделяет контракт о прохождении военной службы статусом юридического основания возникновения военно-служебных отношений на добровольной основе. По неоспорному мнению М.И. Петрова, поскольку с принятием Федерального закона «О системе государственной службы» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ военная служба трактуется как разновидность государственной службы, контракт о прохождении военной службы может быть определен как письменное соглашение между гражданином, поступающим на военную службу, и представителем военной организации государства. В таком случае военно-служебный контракт приобретает характерные черты трудового договора в части, касающейся определения прав и обязанностей его участников¹⁶.

Контракт о прохождении военной службы является особым соглашением и представляет собой двусторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников. Перечень прав и обязанностей военнослужащего определен в контракте о прохождении военной службы. Согласно п. 2 типовой формы контракта о прохождении военной службы гражданин (военнослужащий) добровольно дает обязательства:

¹² Статья 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

¹³ Типовая форма контракта о прохождении военной службы приведена в приложении № 1 к Положению о порядке прохождения военной службы, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 (с изм.).

¹⁴ Статья 32 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

¹⁵ Алексин Д.В. Контракт о прохождении военной службы: зачем он нужен // Право в Вооруженных Силах. 1999. № 1, 2.

¹⁶ Петров М.И. Комментарий к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» (постатейный) М., 2007.



а) проходить военную службу по контракту в течение установленного контрактом срока;

б) в период прохождения военной службы по контракту добросовестно исполнять все общие, должностные и специальные обязанности военнослужащих, установленные законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

в) возместить в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», средства федерального бюджета, затраченные на его военную или специальную подготовку.

В контексте настоящей статьи нам интересен подп. «б» п. 2 контракта – обязанности военнослужащего в период прохождения им военной службы по контракту. И в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе», и в типовой форме контракта перечень обязанностей военнослужащего является исчерпывающим – это общие, должностные и специальные обязанности. Причем только установленные законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Общие обязанности военнослужащих изложены в ст. 26 Федерального закона «О статусе военнослужащих»:

– быть верными Военной присяге, беззаветно служить народу Российской Федерации, мужественно и умело защищать Российскую Федерацию;

– строго соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации, требования общевоинских уставов, беспрекословно выполнять приказы командиров;

– дорожить воинской честью, боевой славой и войсковым товариществом;

– совершенствовать воинское мастерство, содержать в постоянной готовности к применению оружие и военную технику, беречь военное имущество;

– быть дисциплинированными, бдительными, хранить государственную и военную тайну;

– соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

Должностные обязанности делятся на общие (например, всех прямых начальников – ст.ст. 72 – 89 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации) и конкретные (например, должностные обязанности по типовым должностям: командир полка, батальона, роты, взвода и т. д.). Для военнослужащих, находящихся на иных должностях, разрабатываются и утверждаются положения и функциональные обязанности, в которых учитываются особенности и специфика конкретной воинской должности.

Военнослужащие, находящиеся на боевом дежурстве (боевой службе), в суточном и гарнизонном нарядах, привлеченные для ликвидации последствий стихийных бедствий, а также при других чрезвычайных обстоятельствах, исполняют специальные обязанности. Специаль-

ные обязанности и порядок их исполнения устанавливаются федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и общевоинскими уставами (п. 3 ст. 27 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). Специальные обязанности носят, как правило, временный характер¹⁷.

Служебно-правовое положение военнослужащих определяется, прежде всего, их воинскими должностями. Назначение военнослужащих на воинские должности является основным средством реализации кадровой политики в воинских частях. Приказ о назначении на воинскую должность влечет за собой существенные правовые последствия: именно с этого момента на военнослужащего возлагаются вполне определенные должностные обязанности и он приобретает соответствующие права; с момента назначения на воинскую должность и фактического вступления в нее военнослужащий несет перед государством ответственность за исполнение (неисполнение) обязанностей и выполнение государственной задачи; с этого момента военнослужащий приобретает ряд личных прав, соответствующих занимаемой воинской должности¹⁸.

Как было указано выше, многие офицеры исполняют нештатные обязанности в дополнение к исполнению обязанностей по своей основной должности. Естественно, исполнение дополнительных обязанностей требует затраты дополнительного времени. Это дополнительное время используется военнослужащим либо за счет личного времени, либо за счет времени, отводимого на исполнение должностных и специальных обязанностей, и в ущерб качеству их исполнения.

Следующий важный момент – согласие на исполнение дополнительных обязанностей и вознаграждение за труд.

В трудовом праве перевод на другую работу допускается только с письменного согласия работника, за исключением случаев, прямо предусмотренных ТК РФ. Без согласия работника допускается только его временный перевод на срок до одного месяца при наличии обстоятельств, ставящих под угрозу жизнь или нормальные жизненные условия всего населения или его части.

Большинство офицеров хотя бы раз «переназначались» на высшую воинскую должность, реализовывая тем самым свое право на карьерный рост¹⁹. При этом, военнослужащий пишет рапорт о своем согласии с назначением на планируемую к замещению воинскую должность, анализируя и соизмеряя свои возможности с успешным исполнением обязанностей по указанной новой должности. Но никакого рапорта о согласии с обременением военнослужащего дополнительными обязанностями по нештатной должности для издания приказа об этом не требуется.

Здесь преобладают интересы служебной необходимости и стремление командира воинской части испол-

¹⁷ Зорин А.С., Кудашкин А.В., Лобов Я.В., Тюрин А.И., Фатеев К.В., Шанхаев С.В. Комментарий к Федеральному закону «О воинской обязанности и военной службе» (постатейный).

¹⁸ Шанхаев С.В. Прохождение военной службы по контракту: практические рекомендации. М., 2008. С. 18.

¹⁹ Согласно п. 2 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» государство гарантирует военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, назначение на высшие воинские должности с учетом условий заключенного ими контракта в соответствии с полученной квалификацией, достигнутыми в служебной деятельности результатами и на конкурсной основе.



нить возложенные на него обязанности по обеспечению всех сторон служебной деятельности вверенной воинской части. Кроме того, приказ о возложении дополнительных обязанностей почти всегда издается во исполнение приказа Министра обороны Российской Федерации. Именно в приказах Министра обороны Российской Федерации указываются конкретные обязанности и правомочия должностных лиц соответствующей службы, которой как раз и нет в штате воинской части. Там же обычно имеется оговорка, что эти обязанности могут исполнять и назначенные командиром воинской части военнослужащие (при отсутствии в штате воинской части такой штатной должности).

Оплата дополнительного труда в Вооруженных Силах Российской Федерации просто не применяется. Несмотря на то что согласно ч. 3 ст. 37 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации, ни одним приказом Министра обороны Российской Федерации не предусмотрена выплата денежного вознаграждения за исполнение дополнительных обязанностей.

Рассматривая вопрос о правомочии командира по возложению дополнительной нагрузки на подчиненных сверх их должностных обязанностей (при осуществлении предпринимательской деятельности военным учреждением), Л.Н. Сморчкова приходит к выводу о невозможности таких действий со стороны командования по причине их противоречия основным целям военной организации²⁰. Применяя аналогию права, можно сделать вывод, что такие действия будут правомочными и в целях привлечения военнослужащих для выполнения другого рода деятельности, сверх их прямых должностных обязанностей. По мнению автора настоящей статьи, нормы приказов Министра обороны Российской Федерации, требующие возложения на военнослужащих без их согласия дополнительных обязанностей по нештатным воинским должностям, не соответствуют нормам Конституции Российской Федерации.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Пунктом 2 ст. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» определено, что военнослужащие обладают правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями, установленными названным Федеральным законом, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. В развитие этого положения ст. 18 Конституции Российской Федерации гласит, что права и

свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти.

Согласно ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы в Российской Федерации» военная служба является одним из видов государственной службы. В качестве одного из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы вышеназванным Законом определен принцип «единства правовых и организационных основ государственной службы, предполагающий законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы». Данный принцип предполагает закрепление единого подхода к широкому кругу вопросов организации государственной службы, одним из которых являются равные требования к определению круга исполняемых обязанностей. В настоящее время еще не принят федеральный закон о военной службе, однако п. 7 ст. 24 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» уже определено, что запрещается требовать от гражданского служащего исполнения должностных обязанностей, не установленных служебным контрактом и должностным регламентом. С учетом изложенного и принципа «единого подхода к организации государственной службы» такое же правило должно быть применимо и для военнослужащих. Ведь общеправовой принцип запрещения дискриминации при осуществлении прав и свобод, включая запрет любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной принадлежности (ст. 19 Конституции Российской Федерации), в полной мере распространяется на сферу военно-служебных отношений, определяя пределы дискреционных полномочий командира (начальника).

По мнению автора, ни одному воинскому должностному лицу не предоставлены полномочия по ограничению конституционных прав военнослужащих на свободное распоряжение своими способностями к труду, перечень таких ограничений может быть установлен только федеральными законами, нормативными правовыми актами Российской Федерации либо общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации. Такие ограничения не могут вводиться приказами командиров (начальников) в силу требований ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая вопрос о соответствии Конституции Российской Федерации закона субъекта Российской Федерации в части возложения на начальника управления по делам ГО и ЧС (военнослужащего) обязанностей заместителя главы администрации области, в своем постановлении от 13 мая 2004 г. № 10-П, в частности, указал:

«Наделение начальника управления по делам ГО и ЧС Псковской области – военнослужащего войск гражданской обороны статусом заместителя главы Администрации области не может, однако, означать

²⁰ Сморчкова Л.Н. Исполнение обязанностей военной службы и право военнослужащих на дополнительную оплачиваемую деятельность // Российский военно-правовой сборник. 2006. № 5.



исполнение им в полном объеме полномочий, которые предусмотрены или могут быть предусмотрены в отношении заместителя главы Администрации области Уставом области, законами и иными нормативными правовыми актами области... названные положения не могут интерпретироваться как допускающие возложение на начальника управления по делам ГО и ЧС области – заместителя главы Администрации области обязанностей, которые не соответствуют природе его должности или функциям возглавляемого им органа, а также статусу военнослужащего и которые не обусловлены необходимостью координации деятельности органов публичной власти, организаций и их должностных лиц в решении задач гражданской обороны, задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

У командира воинской части нет иного выхода в решении задачи по всесторонней организации войскового хозяйства²¹, иначе как наделение этими обязанностями своих подчиненных, в том числе и сверх штатных обязанностей. При невыполнении таких действий все нештатные обязанности лягут мертвым грузом лично на командира воинской части, который будет просто не в состоянии их выполнить. Но как ни велика была бы служебная необходимость в деятельности военной организации, действия командования должны быть основаны на законе.

Увеличение объема обязанностей без соответствующей оплаты и возможность привлечения военнослужащего к ответственности за ненадлежащее исполнение нештатных обязанностей однозначно свидетель-

ствуют об ограничении прав многих военнослужащих на труд и на вознаграждение за труд. В настоящее время имеет место противоречие между необходимостью исполнения обязательных для военнослужащего приказов и отсутствием, на наш взгляд, правовых оснований для возложения на конкретного военнослужащего без его согласия дополнительных обязанностей по воинским должностям, не предусмотренным в штате воинской части.

Существенной проблемой российского закона является противоречивость и правовая неопределенность. Эффективное взаимодействие военнослужащего с государством невозможно, если он не имеет четкого представления о собственном правовом статусе, своих правах и обязанностях, а также о том, какую правовую оценку получают его действия в тех или иных ситуациях. Неопределенность содержания правовой нормы допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства и верховенства закона, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями²².

Таким образом, проблема определения объема исполняемых военнослужащим обязанностей в настоящее время не имеет однозначного разрешения. Причем данную проблему решать необходимо, и прежде всего на законодательном уровне, путем внесения соответствующих изменений и дополнений в нормативные правовые акты.

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Редакция журнала “Право в Вооруженных Силах” в октябре 2009 года проводит круглый стол на тему: “Правовые основы участия военнослужащих и военных организаций в гражданских правоотношениях”.

До 15 сентября редакцией для включения в сборник принимаются статьи (объем до 8 страниц, шрифт 14, интервал 1,5) по следующей тематике:

- проблемы наделения органов военного управления и воинских частей статусом юридического лица;
- участие военных организаций в договорных отношениях;
- гражданско-правовая ответственность военных организаций и военнослужащих;
- особенности нотариальных действий с участием военнослужащих;
- особенности реализации военнослужащими имущественных и личных неимущественных прав;
- проблемы жилищного обеспечения военнослужащих;
- участие военных организаций и военнослужащих в земельных правоотношениях и т.д.

Адрес электронной почты: pvs1997@mail.ru

²¹ Например, в соответствии со ст. 82 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации командир (начальник) обязан, в частности, организовывать войсковое хозяйство, поддерживать в исправном состоянии вооружение и военную технику, организовывать ее учет и хранение и т. д.

²² Трунов И.Л. Государственная тайна // Право и безопасность. 2008. № 3.



И СНОВА О ПРОБЛЕМЕ УЧЕТА СТОИМОСТИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОГО ПАЙКА ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ РАЗМЕРА ВОЕННЫХ ПЕНСИЙ

О.В. Шикалова, кандидат юридических наук

Принимая во внимание многочисленные обращения наших читателей, в настоящей статье хотелось бы снова вернуться к наиболее актуальной проблеме пенсионного обеспечения граждан, уволенных с военной службы, – вопросу учета стоимости продовольственного пайка при исчислении размера военных пенсий. Необходимо подчеркнуть, что данная проблема на протяжении длительного периода времени являлась наиболее острой в практике правового регулирования пенсионного обеспечения бывших военнослужащих и их семей¹.

Напомним предысторию вопроса.

Основой для исчисления пенсий, назначаемых гражданам, уволенным с военной службы, является денежное довольствие военнослужащего, состоящее из месячного оклада в соответствии с занимаемой воинской должностью и месячного оклада в соответствии с присвоенным воинским званием (которые составляют оклад месячного денежного содержания военнослужащих), а также из месячных и иных дополнительных выплат² (п. 1 ст. 12 Федерального закона «О статусе военнослужащих»).

Понятие «денежное довольствие для исчисления пенсий» введено ст. 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу...». Причем, как отметила Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в определении от 4 октября 2001 г. № КАС 01-370, установленное в Законе Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу...» специальное понятие «денежное довольствие для исчисления пенсий» по своему составу отличается от понятия «денежное довольствие военнослужащих», оп-

ределяемого ст.ст. 12 и 13 Федерального закона «О статусе военнослужащих», и имеет самостоятельное значение для целей исчисления пенсий и их пересмотра.

В соответствии со ст. 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу...», а также подп. «а» п. 9 Постановления Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 в денежное довольствие, учитываемое при исчислении пенсий военнослужащим, уволенным с военной службы (за исключением категорий военнослужащих, о которых речь пойдет ниже), включаются:

- а) оклад по последней штатной должности;
- б) оклад по воинскому званию, присвоенному ко дню увольнения;
- в) процентная надбавка за выслугу лет, исчисленная из этих окладов.

Таким образом, основу определения размеров пенсий бывшим военнослужащим, а также их семьям составляет денежное содержание, получаемое военнослужащими на день увольнения с военной службы либо на день смерти.

Ранее, согласно ст. 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении граждан, проходивших военную службу...» для исчисления пенсий лицам, уволенным с военной службы, в денежное довольствие включалась также месячная стоимость соответствующего продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим. В соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 311-ФЗ с 1 декабря 2007 г. указанное положение из ст. 43 названного Закона исключено. Тем самым на федеральном уровне получи-

¹ См., напр.: *Сливков А.С., Землин А.И.* Некоторые аспекты эффективности государственной политики в области материального обеспечения военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, связанные с учетом стоимости продовольственного пайка при установлении размеров денежной компенсации военнослужащим взамен продовольственного пайка, при исчислении размеров пенсии гражданам, уволенным с военной службы // *Право в Вооруженных Силах*. 2005. № 10. С. 7 – 23; № 11. С. 6 – 21; *Сливков А.С.* Решение по иску военного пенсионера: законно и обоснованно? // Там же. 2006. № 9. С. 42 – 56; № 10. С. 27 – 41.

² Интересно, что подобный состав денежного довольствия офицеров был установлен еще законодательством Российской империи конца XIX – начала XX вв. и складывался в первую очередь из денежного содержания, которое включало три основных вида выплат: жалование по чинам и должностям, столовые деньги в зависимости от должностей и квартирные выплаты в зависимости от чина, города и семейного положения; добавочных окладов, особых единовременных пособий и других выплат (см: *Правила о преимуществах отдаленной службы* // *Приказ по военному ведомству* 1887 г. № 201; *Коновалов А.А.* Справочная книжка для господ офицеров пограничной стражи. Ч. 1. Постановления по инспекторской части. СПб., 1910; *Рогачевский О.М.* Социально-правовая защита военнослужащих пограничных органов и пограничных войск Федеральной службы безопасности и членов их семей: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 70).



ла разрешение одна из самых важных и наиболее болезненных проблем военно-пенсионного законодательства, которая на протяжении многих лет оставалась неурегулированной.

Рассмотрим данный вопрос подробнее.

В соответствии с действовавшим до 1 декабря 2007 г. п. 11 Постановления Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941³ месячная стоимость продовольственного пайка, учитываемого при исчислении пенсий военнослужащим, определялась исходя из суточной нормы довольствия, установленной соответственно по общевойсковому продовольственному пайку по ценам на продовольственные товары, существующим ко дню назначения или перерасчета им пенсии. При этом для определения месячной стоимости продовольственного пайка его суточная стоимость умножалась на 365, а результат делился на 12.

Однако начиная с 2000 г. и вплоть до недавнего времени (до внесения с 1 декабря 2007 г. соответствующих изменений в военно-пенсионное законодательство) пенсии гражданам, уволенным с военной службы, исчислялись исходя не из реальной стоимости продовольственного пайка (в 2007 г. она составляла 67,49 руб. в сутки), а из размера денежной компенсации взамен данного пайка (20 руб. в сутки), размер которой ежегодно определялся в федеральном законе о бюджете на соответствующий год, а с 2005 г. устанавливается постановлением Правительства Российской Федерации. При этом, размер этой компенсации был в три с лишним раза меньше, чем стоимость продуктов питания, включенных в общевойсковой продовольственный паек.

Судебная и правоприменительная практика по данной проблеме также складывалась весьма противоречиво. Тем не менее, до настоящего времени большинство судов общей юрисдикции поддерживают позицию Правительства Российской Федерации и Минобороны России по данному вопросу, заключающуюся в утверждении следующих тезисов:

1) размер компенсации за продовольственный паек закреплен в законах о федеральном бюджете;

2) в доход, получаемый военнослужащими, входит компенсация за продовольственный паек, а не его реальная стоимость, поэтому исчисление пенсии военным пенсионерам с учетом стоимости продовольственного пайка приведет к возникновению неравенства между пенсионерами и военнослужащими.

В то же время Верховным и Конституционным судами Российской Федерации вынесен ряд определений, предполагающих возможность пересмотра пенсий при увеличении стоимости продовольственного пайка.

Так, например, определением Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 4 октября 2001 г. № КАС 01-370 п. 8, подп. «б» п. 9, подп. «б» п. 14 Постановления Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 в части

пересмотра пенсий без учета времени увеличения месячной стоимости соответствующего продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим, признаны незаконными, поскольку, по мнению Верховного Суда, увеличение любой составляющей денежного довольствия для исчисления пенсии, в том числе стоимости продовольственного пайка, должно влечь пересмотр пенсии одновременно с увеличением этой составляющей.

Изложенные в указанном Определении доводы Верховного Суда Российской Федерации в полной мере поддержаны Конституционным Судом Российской Федерации при рассмотрении вопроса о соответствии Конституции Российской Федерации норм федеральных законов о федеральном бюджете, которыми в период с 2000 по 2004 гг. денежная компенсация взамен продовольственного пайка военнослужащим устанавливалась в размере 20 руб. в сутки. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации оспариваемые нормы бюджетного законодательства не могут рассматриваться как блокирующие право военных пенсионеров на пересмотр пенсии при увеличении стоимости соответствующего продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим. Аналогичная позиция в защиту прав военных пенсионеров высказана Конституционным Судом Российской Федерации в определениях от 4 октября 2005 г. № 337-О, от 24 ноября 2005 г. № 408-О, от 16 марта 2006 г. № 65-О и № 68-О, от 18 апреля 2006 г. № 82-О, от 20 июня 2006 г. № 163-О, № 164-О и № 218-О, от 18 июля 2006 г. № 305-О, № 306-О, № 364-О и др.

Таким образом, в соответствии с разъяснениями Конституционного и Верховного судов Российской Федерации граждане, уволенные с военной службы, которым в установленном порядке назначается пенсия за выслугу лет, имеют право на увеличение размера выплачиваемой им пенсии при увеличении стоимости соответствующего продовольственного пайка с момента такого увеличения.

Следует подчеркнуть, что Конституционным Судом Российской Федерации сделан также вывод о том, что по смыслу норм ст. 43 и ст. 49 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу...»⁴ предполагается обязанность государственных органов определить стоимость продовольственного пайка в нормативном правовом акте⁵. Однако стоимость продовольственного пайка в нормативном правовом акте так и не была определена, а Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 311-ФЗ положение абз. 4 п. 1 ст. 14 Федерального закона «О статусе военнослужащих», предусматривавшее выплату военнослужащим денежной компенсации взамен положенного продовольственного пайка (питания) в размере, установленном Правительством Российской Федерации, признано утратившим силу с 1 декабря 2007 г.

³ В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2007 г. № 837 указанный пункт Постановления Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 признан утратившим силу с 1 декабря 2007 г.

⁴ Речь идет о нормах ст. 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу...» в редакции, действовавшей до 1 декабря 2007 г., а также ст. 49 указанного Закона в редакции, действовавшей до 1 января 2008 г.

⁵ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июня 2006 г. № 218-О.



В силу ст. 6 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» выявленный Конституционным Судом конституционно-правовой смысл законоположений является общеобязательным и исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

Вместе с тем, подтвержденное приведенными судебными актами право военных пенсионеров на перерасчет пенсии (за период с 1 января 2000 г. по 1 декабря 2007 г.) в связи с увеличением стоимости продовольственного пайка остается нереализованным до настоящего времени.

Суды общей юрисдикции, несмотря на разъяснения Конституционного Суда Российской Федерации, по различным основаниям отказывают в удовлетворении исков военных пенсионеров. Здесь необходимо отметить определение судебной Коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 19 октября 2004 г. № 46-В04-19⁶, согласно которому выводы судов первой и кассационной инстанций о том, что расчет пенсии исходя из нормы денежной продовольственной компенсации 20 руб. в сутки не соответствует реальной стоимости пайка и ущемляет интересы истца (военного пенсионера), признаны Верховным Судом Российской Федерации незаконными, основанными на неправильном толковании и применении норм материального права. Тем самым названное определение Верховного Суда Российской Федерации прямо противоречит выводам Конституционного Суда Российской Федерации, однако, являясь судебным актом, обладающим высшей юридической силой, данное определение фактически применяется судами общей юрисдикции в правоприменительной практике.

Как выход из сложившейся ситуации (с учетом выводов, изложенных в определениях Конституционного и Верховного судов Российской Федерации) ожидалось закрепление в федеральных законах о федеральном бюджете на соответствующий год норм компенсации взамен продовольственного пайка исходя из его реальной стоимости⁷.

Однако законодателем избран иной путь решения данной проблемы. Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 311-ФЗ внесены изменения в п. 1 ст. 14 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и

в ст. 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу...» в части исключения из них понятия «месячная стоимость продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим». Одновременно принято Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2007 г. № 837, в соответствии с которым размеры окладов по воинским должностям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, повышены с 1 декабря 2007 г. в 1,15 раза и установлены размеры окладов по воинским званиям в новых размерах (с учетом указанного повышения и включения в оклад по воинскому званию размера компенсации взамен продовольственного пайка). Кроме того, Правительством Российской Федерации в 2008 г. (в два этапа: с 1 февраля и с 1 октября) были повышены денежное довольствие военнослужащих и, как следствие, размеры военных пенсий – оба раза на 9 %.

Между тем исключение с 1 декабря 2007 г. месячной стоимости продовольственного пайка из «пенсионнообразующей» базы денежного довольствия с одновременным увеличением на эту сумму окладов по воинскому званию не решает вопрос о том, что делать с задолженностью перед военными пенсионерами, образовавшейся за период с 2000 по 2007 гг. в результате отказа пенсионных органов в пересмотре пенсий при увеличении стоимости соответствующего продовольственного пайка, выдаваемого военнослужащим.

На наш взгляд, в целях урегулирования данного вопроса и погашения задолженности, образовавшейся в связи с неполным учетом стоимости продовольственного пайка при исчислении военных пенсий в период с 1 января 2000 г. по 1 декабря 2007 г., а также во исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации было бы целесообразными использовать опыт, примененный при погашении военным пенсионерам задолженности, образовавшейся в период 1995 – 1998 гг. в связи с увеличением в данный период должностных окладов военнослужащих на 25 %⁸, и издать соответствующий указ Президента Российской Федерации.

К сожалению, до урегулирования сложившейся ситуации на федеральном уровне военные пенсионеры вынуждены в каждой конкретной ситуации защищать нарушенные права в судебном порядке⁹.

⁶ Право в Вооруженных Силах. 2006. № 10.

⁷ Минобороны России начиная с 2004 г., неоднократно направлялись в Минфин России предложения о пересмотре денежной компенсации и повышении размера ее стоимости (предлагалось установить денежную компенсацию взамен продовольственного пайка в размере его реальной стоимости), однако ввиду отсутствия необходимых средств эти предложения поддержки не находили (см. материалы Парламентских слушаний, состоявшихся 7 июня 2007 г., на тему «Состояние и пути совершенствования системы пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу, и членов их семей»).

⁸ По этому вопросу издан специальный Указ Президента Российской Федерации «О некоторых мерах по обеспечению социальной защиты отдельных категорий пенсионеров» от 18 октября 2007 г. № 1373с.

⁹ Порядок подачи жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации в случае отказа Верховным Судом Российской Федерации в рассмотрении искового заявления о перерасчете пенсии с учетом стоимости продовольственного пайка, а также образец такого заявления были приведены в № 4 нашего журнала за 2008 г.



Ответ на письмо А.Н. Александрова относительно выявленных им ошибок в статье О.В. Шикаловой «Право военного пенсионера на получение страховой части трудовой пенсии: практические вопросы», опубликованной в № 10 журнала за 2008 год

В адрес редакции нашего журнала поступило письмо старшего прапорщика в отставке А.Н. Александрова (г. Чебоксары) относительно выявленных им ошибок в статье О.В. Шикаловой «Право военного пенсионера на получение страховой части трудовой пенсии: практические вопросы», опубликованной в № 10 нашего журнала за 2008 г.

Ниже приведен текст данного письма.

Старший прапорщик в отставке
Александров Алексей Николаевич
428038, Чебоксары,
ул. Тополиная, д. 17, кв. 19

Уважаемые товарищи! С огромной симпатией и благодарностью изучаем публикуемые материалы, издаваемые Вашим журналом. Очень много полезной информации почерпнули мы за годы его издания, за что огромное Вам всем Спасибо!

И тем более обидны промахи, допущенные по вине отдельного специалиста. Речь идет о наболевшем – о пенсии. В 2009 году мне исполнится 60 лет и у меня возникает право на получение страховой части трудовой пенсии по старости. И я с радостью и благодарностью буквально «проглотил» статью О.В. Шикаловой «Право военного пенсионера на получение страховой части трудовой пенсии: практические вопросы», опубликованную в № 10 за 2008 год. Сделав примерный расчет, я поразился сумме страховой части (СЧ) – около 10 тыс. рублей! И это при моей нищенской пенсии размером в 3 850 рублей. Статья произвела переполох в рядах военных пенсионеров г. Чебоксары. Я тут же сделал запрос в пенсионный фонд Российской Федерации по Чувашской Республике. Мне компетентно ответили, что СЧ составит 1 704 руб.

Анализ статьи выявил 2 досадные ошибки:

на странице 27 неверно указана среднемесячная зарплата в Российской Федерации (1 697 руб.) – должна быть 1 671 руб.,

на странице 28 при подсчете СЧ размер расчетного пенсионного капитала неверно делится на годы (15 лет), а надо на месяцы (180 мес.). В результате СЧ необоснованно завышена в 12 раз!

Считаю недопустимыми указанные «ляпы» в таких серьезных вопросах, как пенсионное обеспечение, которые дискредитируют журнал, его компетентность. К сожалению, руководством нашей организации принято решение отказаться от подписки на 2009 год, чему способствовала, помимо разразившейся кризисной ситуации в стране, и данная статья.

С уважением,

А. Александров

Уважаемый Алексей Николаевич! Благодарим за внимательное изучение материалов нашего журнала.

Относительно Ваших замечаний хотелось бы отметить следующее.

1. Действительно, на стр. 27 журнала (№ 10 за 2008 г.) допущена техническая опечатка: размер среднемесячной заработной платы в Российской Федерации (СЗП) за период с 1 июля по 30 сентября 2001 г. для исчисления и увеличения размеров государственных пенсий, утвержденный Правительством Российской Федерации, указан в сумме 1 697 руб. вместо 1 671 руб.

Вместе с тем, далее по тексту при исчислении расчетного размера пенсии на 1 января 2002 г. в формуле расчета размер среднемесячной заработной платы в Российской Федерации указан в сумме 1 671 руб. (т. е. расчет произведен верно, опечатка не повлияла на полученный результат). Тем не менее, приносим свои извинения за допущенную опечатку.

2. На стр. 27 – 28 журнала приведен пример расчета страховой части трудовой пенсии по старости гражданина П.П. Петрова.

При этом, в статье указано, что размер страховой части трудовой пенсии по старости (СЧ) исчисляется по формуле: $SЧ = ПК/Т$, где ПК – величина расчетного пенсионного капитала, а Т – ожидаемый период выплаты трудовой пенсии по старости, составляющий в нашем примере 15 лет (180 месяцев).

Обращаем Ваше внимание на то обстоятельство, что в приведенной нами формуле расчета размер страховой части трудовой пенсии П.П. Петрова за период с июля 1991 г. по 31 декабря 2001 г. (3 961 руб. 65 коп.) рассчитан исходя из ожидаемого периода выплаты 15 лет, т. е., указан размер страховой части, подлежащей выплате за каждый год. Разумеется, для определения размера ежемесячной выплаты указанную сумму необходимо разделить на 12 месяцев – это очевидно.

Заметим, что определение ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости в годах (месяцах) предусмотрено п. 5 ст. 14 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Данное обстоятельство отражено нами в статье при описании формулы расчета страховой части трудовой пенсии по старости, а также указано в приложении 1 к статье.

Таким образом, ошибок в расчете размера страховой части трудовой пенсии П.П. Петрова автором статьи не допущено, а Ваши выводы представляются излишне категоричными.

С уважением,

О.В. Шикалова



О СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫХ ГАРАНТИЯХ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ДЕТЯМ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ МЕСТ В ДОШКОЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

М.Ф. Гацко, заместитель начальника 4-го ЦНИИ Минобороны России по воспитательной работе, кандидат философских наук, полковник юстиции

Как известно, в свое время Министерство обороны Российской Федерации, другие федеральные органы исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, реализуют Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, передали на местный уровень полномочия по организации предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования, одновременно была осуществлена и передача ведомственных дошкольных образовательных учреждений в ведение органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. В результате чего, например, на всем пространстве дислокации Тихоокеанского флота из 74 дошкольных образовательных учреждений осталось лишь 17 (в закрытых территориальных образованиях) всего на 1 561 штатное место, чего явно недостаточно¹.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством федеральные органы исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, не могут и не должны (кроме закрытых военных гарнизонов) своими силами и средствами обеспечивать детей военнослужащих местами в детских дошкольных образовательных учреждениях.

Однако в большинстве муниципальных образовательных учреждений имеющих дошкольных образовательных учреждений недостаточно, в результате очереди в детские сады в них исчисляются сотнями и тысячами человек, а в субъектах Российской Федерации – десятками тысяч человек.

По данным Федеральной службы государственной статистики, за последние 15 лет было закрыто свыше 42 тыс. детских садов. Наполняемость их сократилась за это время с 9 до 4,5 млн человек. В 2007 г. детские сады посещали лишь около половины дошкольников. В итоге разный уровень подготовки первоклассников: одни умеют читать и писать, другие не обучены основам грамоты, не приучены к распорядку дня, с трудом

адаптируются в коллективе. Все это серьезно затрудняет их обучение. По официальным оценкам, в предоставлении мест в дошкольных учреждениях сейчас нуждается свыше 900 тыс. детей².

Согласно данным Департамента образования г. Москвы, в 2002 – 2007 гг. рождаемость в столице возросла на 37 %. Однако, при этом, количество мест в детских дошкольных учреждениях увеличилось незначительно. На дефиците мест в столичных детских садах сказывается и тот факт, что в 1990-х гг. массово закрылись ведомственные сады: в г. Москве из 1060 их осталось всего 146. В приватизированных и проданных зданиях московских детских садов сегодня располагаются офисы, склады, кафе и даже водочный завод³.

По данным Департамента образования г. Москвы, в 2008 г. более 20 тыс. маленьких москвичей не смогли пойти в детские сады из-за нехватки мест. Устройство ребенка в садик становится настоящим испытанием для родителей, как моральным, так и материальным: в Москве «ставки» за устройство ребенка в дошкольное учреждение возросли до 100 тыс. руб.⁴ Социологические опросы, проведенные в г. Москве, свидетельствуют о том, что 16 % семей, в которых есть дошкольники от четырех лет, давали взятки за поступление в столичные детские сады⁵.

Аналогичная ситуация зафиксирована и в Северной столице. Так, в г. Санкт-Петербурге в 2008 г. были проверены факты коррупции в детских садах. В результате указанной проверки получены шокирующие данные: примерно в половине из проверенных детских садов с родителей требовали так называемую спонсорскую помощь или вступительный взнос за прием их детей в дошкольные образовательные учреждения⁶.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, во многом недостаточность дошкольных образовательных учреждений способствует совершению должностными лицами коррупционных преступлений. Так, только в Самарской области в 2007 г. правоохранительными органами в отношении заведую-

¹ Гаврилов Ю. Офицерские дети вне очереди // Рос. газ. 2009. 27 янв.

² Об обращениях граждан в связи с дефицитом мест в детских садах: сообщение Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан от 19 марта 2007 г. [“Электронный ресурс”]. <http://www.kremlin.ru/text/pmail/2007/03/120199.shtml>.

³ Сергеев И. Горшок в дефиците // Московский комсомолец. 2007. 16 апр.

⁴ Казумов Э. Недетские взятки в детских садах // Взгляд. 2008. 10 июля.

⁵ Пуля И. Плати и плачь. Сколько в столице стоит бесплатное образование? // Рос. газ. 2009. 3 марта.

⁶ Факты коррупции в детских садах подтвердили официально: сообщение ГТРК «Санкт-Петербург» от 29 октября 2008 г. [Электронный ресурс]. http://www.rtr.spb.ru/vesti/vesti_2008/news_detail.asp?id=8628.



щих дошкольными образовательными учреждениями было возбуждено 12 уголовных дел по фактам получения взяток (ст. 290 УК РФ) за внеочередной прием ребенка в детский сад. К уголовной ответственности за превышение должностных полномочий, злоупотребление должностными полномочиями, получение взяток при приеме детей в детские сады, которые повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан, были привлечены руководители дошкольных образовательных учреждений в Камчатском, Красноярском, Пермском краях, Смоленской, Тюменской областях, а также в других субъектах Российской Федерации. При общей недостаточности детских садов в ряде регионов прокурорами установлены факты использования помещений дошкольных учреждений не по их целевому назначению. Так, по заявлению прокурора Алтайского края был признан недействительным договор аренды помещения действующего детского сада в г. Барнауле, в котором размещалась сауна⁷.

В сложившихся условиях дефицита мест в детских дошкольных образовательных учреждениях в первую очередь страдают семьи военнослужащих. Как известно, военная служба предполагает частые перемены военнослужащими и членами их семей мест жительства. В этой связи военнослужащие оказываются ограниченными по отношению к другим категориям граждан в праве на общую доступность дошкольного образования, поскольку они не имели возможности одновременно с другими гражданами осуществить необходимые действия по получению места для содержания ребенка в дошкольном образовательном учреждении.

Вместе с тем, ст. 1 и ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ предписывают государству в связи с особым характером обязанностей, возложенных на военнослужащих, предоставлять им социальные гарантии и компенсации. При этом, они должны быть закреплены в законах и иных нормативных правовых актах.

Отдельным категориям военнослужащих и сотрудников «силовых структур» в связи с особенностью

выполнения ими специальных обязанностей дано право на внеочередное предоставление их детям мест в дошкольных образовательных учреждениях. К указанным военнослужащим и сотрудникам относятся:

– военнослужащие, проходившие военную службу по контракту, ставшие инвалидами в связи с выполнением ими служебных обязанностей, а также дети военнослужащих, проходивших военную службу по контракту, погибших (пропавших без вести), умерших в связи с выполнением ими служебных обязанностей⁸;

– военнослужащие и сотрудники федеральных органов исполнительной власти, участвующие в контртеррористических операциях и обеспечивающие правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации (по представлению руководителя Регионального оперативного штаба)⁹;

– военнослужащие и сотрудники органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, уголовно-исполнительной системы, непосредственно участвовавшие в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан, а также лица, получившие инвалидность в связи с выполнением указанных служебных обязанностей, и дети погибших (пропавших без вести), умерших военнослужащих и сотрудников, участвовавших в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан¹⁰;

– дети погибших (пропавших без вести), умерших, ставших инвалидами военнослужащих и сотрудников федеральных органов исполнительной власти, участвовавших в выполнении задач по обеспечению безопасности и защите граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Южной Осетии и Абхазии¹¹;

– военные прокуроры и следователи военных прокуратур¹²;

– военные судьи¹³;

– военнослужащие – граждане Российской Федерации, подвергшиеся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС¹⁴.

⁷ Генпрокуратура выявила многочисленные нарушения закона в деятельности дошкольных образовательных учреждений: сообщение российского информационного агентства «REGNUM» от 27 октября 2008 г. [Электронный ресурс]. <http://www.regnum.ru/news/1075169.html>.

⁸ Пункт 4 приказа Министра обороны Российской Федерации «О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих, выполнявших задачи на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и погибших (пропавших без вести), умерших, ставших инвалидами в связи с выполнением служебных обязанностей» от 26 января 2000 г. № 44 (с изм. и доп.).

⁹ Пункт 14 Постановления Правительства Российской Федерации «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» от 9 февраля 2004 г. № 65 (с изм. и доп.).

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации «О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, государственной противопожарной службы, уголовно-исполнительной системы, непосредственно участвующих в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и погибших (пропавших без вести), умерших, ставших инвалидами в связи с выполнением служебных обязанностей» от 25 августа 1999 г. № 936 (с изм. и доп.).

¹¹ Пункт 4 Постановления Правительства Российской Федерации «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты военнослужащих и сотрудников федеральных органов исполнительной власти, участвующих в выполнении задач по обеспечению безопасности и защите граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Южной Осетии и Абхазии» от 12 августа 2008 г. № 587.

¹² Пункт 5 ст. 44 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с изм. и доп.).

¹³ Пункт 3 ст. 19 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (с изм. и доп.).

¹⁴ Пункт 12 ст. 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15 мая 1991 г. № 1244-1 (с изм. и доп.).



Гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей дополнительно установлено право на предоставление не позднее месячного срока с момента их обращения мест для их детей в общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях и летних оздоровительных лагерях независимо от форм собственности¹⁵.

Первоочередное право на предоставление мест в детских дошкольных образовательных учреждениях в обязательном порядке предоставлено многодетным семьям (имеющим трех и более детей)¹⁶, а также семьям, имеющим детей-инвалидов, и семьям, один из родителей (законных представителей) которых является инвалидом¹⁷.

В целях социальной защиты семей военнослужащих Федеральный закон «О статусе военнослужащих» (абз. 2 п. 6 ст. 19) до 1 января 2005 г. также предусматривал, что детям военнослужащих – граждан Российской Федерации по месту жительства их семей в первоочередном порядке предоставляются места в общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях и летних оздоровительных лагерях независимо от форм собственности.

Однако в процессе «монетизации» льгот¹⁸ с 1 января 2005 г. указанная выше императивная норма, устанавливавшая обязательность первоочередного предоставления детям военнослужащих мест в общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях и летних оздоровительных лагерях независимо от форм собственности, была заменена диспозитивной нормой, согласно которой детям военнослужащих по месту жительства их семей по усмотрению органов местного самоуправления *могут* в первоочередном порядке предоставляться места в общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях, а также в летних оздоровительных лагерях.

Явная несправедливость в отношении военнослужащих и членов их семей повлекла многочисленные обращения указанной категории граждан в органы законодательной власти с просьбами о закреплении в законодательной форме такой социальной гарантии, как обязательный первоочередной порядок предоставления мест в дошкольных образовательных учреждениях.

По мнению заместителя председателя Комитета Совета Федерации по социальной политике и здравоохранению К.А. Титова, решение данной задачи является особо актуальным в связи с тем, что ограничение

доступности дошкольного образования касается, прежде всего, членов семей офицеров войскового звена (до майора (капитана 3 ранга) включительно), а также прапорщиков (мичманов), солдат (матросов) и сержантов (старшин), проходящих военную службу по контракту. По официальным данным, 30,6 % домохозяйств именно этих категорий военнослужащих находятся за «чертой бедности». Среди младших офицеров 41,3 % – не женаты, 19 % – не имеют детей. Количество бездетных военнослужащих за период с 2003 по 2006 г. выросло с 35 до 46 %. Это во многом связано с невозможностью преодоления бытовых трудностей, одна из которых – устройство детей в детские сады¹⁹.

Согласно выводу, сделанному председателем Комитета по обороне Государственной Думы Российской Федерации В.М. Заварзиным, сложившаяся ситуация не обеспечивает в рамках Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов тип простого воспроизводства населения и негативно влияет на демографическую ситуацию в стране в целом. По его мнению, одним из способов частичного разрешения указанной проблемы является создание условий для трудоустройства супругов военнослужащих, в том числе и посредством обеспечения доступности для их детей дошкольных образовательных учреждений²⁰.

Именно В.М. Заварзин стал автором законопроекта № 128616-5 «О внесении изменения в статью 19 Федерального закона «О статусе военнослужащих», предусматривающего первоочередной порядок предоставления мест в государственных и муниципальных общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях и летних оздоровительных лагерях.

Указанный Федеральный закон 27 февраля 2009 г. был принят Государственной Думой Российской Федерации, а 4 марта 2009 г. он был одобрен на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Выступая перед сенаторами при одобрении указанного Закона, председатель Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности В. Озеров отметил, что Федеральный закон «О внесении изменения в статью 19 Федерального закона «О статусе военнослужащих» направлен на закрепление норм, обеспечивающих обязательный и первоочередной порядок предоставления мест в государственных и муниципальных общеобразовательных, дошкольных образовательных

¹⁵ Пункт 5 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (с изм. и доп.).

¹⁶ Указ Президента Российской Федерации «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» от 5 мая 1992 г. № 431.

¹⁷ Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов» от 2 октября 1992 г. № 1157 (с изм. и доп.).

¹⁸ Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (с изм. и доп.).

¹⁹ Заключение Комитета Совета Федерации по социальной политике и здравоохранению № 3.13-09/414 от 3 марта 2009 г. по Федеральному закону «О внесении изменения в статью 19 Федерального закона «О статусе военнослужащих» [Электронный ресурс]. URL: // http://council.gov.ru/kom_home/kom_soc.

²⁰ Пояснительная записка к законопроекту № 128616-5 «О внесении изменения в статью 19 Федерального закона «О статусе военнослужащих» [Электронный ресурс]. URL: // <http://www.duma.gov.ru>.



учреждениях и летних оздоровительных лагерях. Принятый Закон повышает доступность образования и летнего отдыха детей военнослужащих с учетом частых перемен мест проживания родителей-военнослужащих, связанных с особенностями прохождения службы²¹.

Для реализации права на первоочередное предоставление места в дошкольном образовательном учреждении военнослужащий должен обратиться по месту жительства с письменным заявлением в соответствующую комиссию по распределению мест в муниципальных или государственных дошкольных образовательных учреждениях. К заявлению следует приложить справку из воинской части (организации, учреждения), подтверждающую, что заявитель является военнослужащим. Также необходимо представить копию свидетельства о рождении ребенка и данные о регистрации военнослужащего или его супруги по месту жительства (достаточно снять копию с соответствующего листа общегражданского паспорта с отметкой о регистрации).

Для военнослужащих, имеющих право на внеочередное предоставление их детям мест в дошкольных образовательных учреждениях, необходимо представить копию соответствующего удостоверения (военного судьи, прокурора или следователя, ветерана боевых действий, гражданина, подвергшегося радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и др.), подтверждающего право на особые социальные гарантии.

В случаях отказа в удовлетворении законного права военнослужащих на предоставление их детям по месту жительства их семей мест в государственных и муниципальных дошкольных образовательных учреждениях в первоочередном либо внеочередном порядке следует обращаться в соответствующие департаменты, управления или отделы образования при органах государственного или муниципального управления либо в прокуратуру. При вымогательстве с военнослужащих денег или не предусмотренных законом услуг за приоритетный прием их детей в дошкольные образовательные учреждения также следует обращаться в прокуратуру либо в территориальные органы ФСБ России.

Приложение

Перечень категорий граждан, детям которых в соответствии с федеральным законодательством предоставляются в приоритетном порядке места в дошкольных образовательных учреждениях

№	Категории граждан	Нормативный акт
<i>1. Имеют право на внеочередное предоставление мест в детских дошкольных образовательных учреждениях</i>		
1	Дети погибших (пропавших без вести), умерших, ставших инвалидами военнослужащих и сотрудников федеральных органов исполнительной власти, участвовавших в выполнении задач по обеспечению безопасности и защите граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Южной Осетии и Абхазии	Постановление Правительства Российской Федерации «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты военнослужащих и сотрудников федеральных органов исполнительной власти, участвующих в выполнении задач по обеспечению безопасности и защите граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Южной Осетии и Абхазии» от 12 августа 2008 г. № 587 (п. 4)
2	Военнослужащие и сотрудники федеральных органов исполнительной власти, участвующие в контртеррористических операциях и обеспечивающие правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации	Постановление Правительства Российской Федерации «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим и сотрудникам федеральных органов исполнительной власти, участвующим в контртеррористических операциях и обеспечивающим правопорядок и общественную безопасность на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» от 9 февраля 2004 г. № 65 (п. 14)
3	Военнослужащие и сотрудники органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, уголовно-исполнительной системы, непосредственно участвующие в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан, и дети погибших (пропавших без вести), умерших, лица получившие инвалидность в связи с выполнением служебных обязанностей	Постановление Правительства Российской Федерации «О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, уголовно-исполнительной системы, непосредственно участвующих в борьбе с терроризмом на территории Республики Дагестан и погибших (пропавших без вести), умерших, ставших инвалидами в связи с выполнением служебных обязанностей» от 25 августа 1999 г. № 936

²¹ Сообщение от 4 марта 2009 г. информационного агентства «REGIONS.RU/Новости Федерации» [Электронный ресурс]. URL: // <http://www.regions.ru/news/2199804>.



№	Категории граждан	Нормативный акт
4	Дети военнослужащих, проходивших военную службу по контракту, погибших (пропавших без вести), умерших, ставших инвалидами в связи с выполнением служебных обязанностей	Приказ Министра обороны Российской Федерации «О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих, выполнявших задачи на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и погибших (пропавших без вести), умерших, ставших инвалидами в связи с выполнением служебных обязанностей» от 26 января 2000 г. № 44 (п. 4)
5	Прокуроры и следователи	Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (п. 5 ст. 44)
6	Судьи	Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (п. 3 ст. 19)
7	Граждане, подвергшиеся радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС	Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 15 мая 1991 г. № 1244-1 (п. 12 ст. 14)
<i>2. Имеют право на предоставление не позднее месячного срока с момента обращения мест для их детей в дошкольных образовательных учреждениях</i>		
	Граждане, уволенные с военной службы	Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (п. 5 ст. 23)
<i>3. Имеют право на предоставление в течение трех месяцев со дня обращения сотрудников мест их детям в детских дошкольных учреждениях</i>		
	Сотрудники органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ	Указ Президента Российской Федерации «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» от 5 июня 2003 № 613 (п. 136)
<i>4. Имеют право на первоочередное предоставление мест в детских дошкольных образовательных учреждениях</i>		
1	Военнослужащие	Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (п. 6 ст. 19)
2	Сотрудники милиции	Закон Российской Федерации «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (ст. 31)
3	Дети-инвалиды и дети, один из родителей (законных представителей) которых является инвалидом	Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах государственной поддержки инвалидов» от 2 октября 1992 г. № 1157
4	Многодетные семьи	Указ Президента Российской Федерации «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» от 5 мая 1992 г. № 431

К ВОПРОСУ О МАТЕРИАЛЬНОМ СТИМУЛИРОВАНИИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ, ПОЛУЧАЕМЫХ ОТ ПРИНОСЯЩЕЙ ДОХОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

С.Н. Бордин, подполковник юстиции

Серьезным внебюджетным источником финансирования на материальное стимулирование военнослужащих может являться разрешенная приносящая доход деятельность военных образовательных уч-

реждений высшего профессионального образования.

При правовом регулировании отношений по привлечению дополнительных средств за счет оказания



платных услуг такими образовательными учреждениями применяются положения Закона Российской Федерации «Об образовании», Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ, а также Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Типового положения о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования» от 31 января 2009 г. № 82.

Пунктом 8 ст. 41 Закона Российской Федерации «Об образовании» образовательным учреждениям предоставлено право в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, привлекать дополнительные финансовые средства за счет предоставления платных дополнительных образовательных и иных предусмотренных уставом образовательного учреждения услуг, а также за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и юридических лиц.

Кроме того, согласно п. 10 ст. 41 указанного Закона на государственным образовательным учреждениям среднего и высшего профессионального образования предоставляется право осуществлять сверх финансируемых за счет средств учредителя заданий (контрольных цифр) по приему обучающихся подготовку и переподготовку специалистов соответствующего уровня образования по договорам с физическими и (или) юридическими лицами с оплатой ими стоимости обучения.

Основные положения, касающиеся возможности привлечения дополнительных финансовых средств государственными образовательными учреждениями, изложены в ст.ст. 45 и 47 названного Закона. Так, в частности, государственные образовательные учреждения вправе оказывать населению, предприятиям, учреждениям и организациям платные дополнительные образовательные услуги (обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин, репетиторство, занятия с обучающимися с углубленным изучением предметов и другие услуги), не предусмотренные соответствующими образовательными программами и государственными образовательными стандартами.

Доход от указанной деятельности государственно-образовательного учреждения используется им в соответствии с уставными целями.

Так, п. 50 Типового положения о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Типового положения о военном образовательном учреждении высшего профессионального образования» от 31 января 2009 г. № 82, устанавливается, что высшее военно-учебное заведение осуществляет приносящую доход деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном федеральным органом.

Высшее военно-учебное заведение вправе осуществлять деятельность, приносящую доход, лишь постоль-

ку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствует этим целям.

Таким образом, рассматриваемая деятельность носит вспомогательный характер и направлена на обеспечение жизнедеятельности вуза и в итоге на выполнение им главной задачи – подготовку высококвалифицированных офицерских кадров.

Вместе с тем, в результате указанной деятельности материально стимулируется и труд профессорско-преподавательского состава вуза. Так, например, в соответствии с приказом МВД России «Об утверждении Положения о порядке осуществления военным образовательным учреждением высшего профессионального образования внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации платной деятельности в области образования» от 1 ноября 2005 г. № 879 военно-учебное заведение осуществляет платную деятельность, в частности, в целях стимулирования труда профессорско-преподавательского состава и научных работников военно-учебного заведения.

По нашему мнению, материальное стимулирование профессорско-преподавательского состава из числа военнослужащих в ходе платной образовательной деятельности заключается в возможности получения им дополнительных денежных средств за преподавание, а также получения денежных премий по итогам платной образовательной деятельности. Это способствует сохранению профессорско-преподавательского состава вуза.

При организации и ведении преподавательской деятельности актуальным является вопрос соблюдения требований военного законодательства о соответствии осуществляемой деятельности статусу военнослужащего. Ведь зачастую преподаватели-военнослужащие ведут преподавание в служебное время (например, преподавание студентам очной формы обучения), хотя в соответствии с п. 7 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащие вправе заниматься оплачиваемой педагогической, научной и иной творческой деятельностью, если она не препятствует исполнению обязанностей военной службы. Например, в соответствии с п. 13 Положения о порядке осуществления военным образовательным учреждением высшего профессионального образования внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации платной деятельности в области образования привлечение военнослужащих внутренних войск МВД России к такой деятельности осуществляется сверх регламента их служебного времени¹.

Военнослужащие могут осуществлять указанную деятельность в соответствии с гражданско-правовым договором или трудовым договором с работодателем. Например, в соответствии с гражданско-правовым договором военнослужащий может брать на себя обязательство по преподаванию определенной дисциплины на определенный в договоре срок. При этом, трудовое законодательство на данного военнослужащего распространяться не будет.

¹ Аналогичная норма предусмотрена Положением, утвержденным приказом Министра обороны Российской Федерации 2004 г. № 25.



В соответствии со ст. 11 Трудового кодекса Российской Федерации трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, не распространяются на военнослужащих (если в установленном указанным Кодексом порядке они одновременно не выступают в качестве работодателей или их представителей) при исполнении ими обязанностей военной службы. Следовательно, военнослужащие не при исполнении ими обязанностей военной службы могут работать по трудовым договорам с оформлением на них трудовых книжек.

Мы согласны с мнением Л.Н. Сморгочевой о том, что в процессе материального поощрения военнослужащих за счет денежных средств, полученных военным учреждением из внебюджетных источников, возникают два концептуально проблемных момента: во-первых, пределы распоряжения начальником военного учреждения полученными внебюджетными денежными средствами, а во-вторых, формы материального обеспечения военнослужащих и других сотрудников военного учреждения за счет этих средств с точки зрения соблюдения принципа справедливости распределения².

Оплата труда и премирование лиц, участвующих в организации и оказании платных образовательных услуг, осуществляются из фонда заработной платы, создаваемого согласно смете доходов и расходов на финансовый год.

Премирование осуществляется в целях усиления материальной заинтересованности и стимулирования лиц, участвующих в организации и ведении образовательной деятельности.

По нашему мнению, необходимо очень внимательно подходить к определению круга премируемых лиц не из числа профессорско-преподавательского состава по итогам платной образовательной деятельности. Как уже было сказано, в соответствии с п. 7 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащие вправе заниматься оплачиваемой педагогической, научной и иной творческой деятельностью, если она не препятствует исполнению ими обязанностей военной службы, т. е. законодателем четко определен круг возможной деятельности военнотру-

жащих, помимо исполнения ими обязанностей военной службы.

Таким образом, если военнослужащий участвует в организации и ведении платной образовательной деятельности, например, в качестве водителя, бухгалтера, юриста, то он может быть премирован по итогам такой деятельности, если она входит в круг его должностных обязанностей.

Таким образом, при организации деятельности по получению доходов из внебюджетных источников начальнику военного образовательного учреждения высшего профессионального образования необходимо четко определять круг лиц, который будет этой деятельностью заниматься, а также определять их должностные права и обязанности в этой сфере.

По нашему мнению, наиболее приемлемой формой материального стимулирования военнослужащих военного образовательного учреждения, которые не участвуют в «зарабатывании» денежных средств, за счет внебюджетных средств с точки зрения соблюдения принципа справедливости их распределения являлось бы их премирование по итогам служебной деятельности. В военном образовательном учреждении могло бы разрабатываться положение о премировании (материальном стимулировании) военнослужащих по итогам служебной деятельности за счет средств, получаемых из внебюджетных источников, в котором были бы четко прописаны критерии, при соблюдении которых выплачивается премия (условия и показатели премирования), порядок представления к премированию, а также размеры премий и денежных средств, выделяемых на премирование.

В настоящее время пределы распоряжения начальником военного образовательного учреждения денежными средствами, полученными из внебюджетных источников, нормативно не определены, в том числе не определен размер средств, которые можно расходовать на материальное стимулирование военнослужащих, поэтому размер таких средств может быть определен начальником военного образовательного учреждения по итогам рассмотрения вопроса ученым советом военно-учебного заведения.

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

С 1 июля 2009 г. на сайте <http://www.voennoepravo.ru> вы найдете электронный ресурс «Военное право», которое ранее издавалось на CD-ROM. В него включены актуализированные версии комментариев к Федеральным законам «О статусе военнослужащих», «О воинской обязанности и военной службе», а также иным нормативным правовым актам, электронные версии книг, изданных РОД «За права военнослужащих», статей, опубликованных в журнале «Право в Вооруженных Силах», приказы и директивы Министра обороны, других федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба.

² Сморгочева Л.Н. Особенности материального обеспечения военнослужащих за счет средств, получаемых из внебюджетных источников // Российский военно-правовой сборник. 2006. № 7. С. 237.



ПОРА УСТРАНИТЬ КОРРУПЦИОГЕННЫЙ МЕХАНИЗМ ЖИЛИЩНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЛИЦ, УВОЛЬНЯЕМЫХ С ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

(антикоррупционная экспертиза пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих»)

А.В. Кудашкин, доктор юридических наук, профессор

5 марта 2009 г. Правительством Российской Федерации были приняты два постановления:

– № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» (далее – Постановление № 195);

– № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» (далее – Постановление № 196).

Данные акты направлены на предупреждение включения в проекты нормативных правовых актов положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, выявлению и устранению таких положений.

В настоящее время идет работа над разработкой новых законопроектов о военной службе и воинской обязанности. В целях предупреждения включения в указанные проекты норм, имеющих коррупциогенный потенциал (факторы), попробуем провести экспертизу п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в части механизма обеспечения жилыми помещениями лиц, увольняемых с военной службы.

Для проведения экспертизы воспользуемся Методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (далее – Методика), утвержденной Постановлением № 196.

Согласно п. 4 Методики для обеспечения системности, достоверности и проверяемости результатов экспертизы на коррупциогенность необходимо проводить экспертизу каждой нормы проекта документа на коррупциогенность и излагать ее результаты единообразно с учетом состава и последовательности коррупционных факторов. По результатам экспертизы на коррупциогенность составляется экспертное заключение (п. 5).

Экспертное заключение

Пункт 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих» (абз. 2):

«Военнослужащие-граждане, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, нуждающиеся в улучшении жилищных условий по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, без их согласия не могут быть уволены с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями без предоставления им жилых помещений. При желании указанных военнослужащих получить жилые помещения не по месту увольнения с военной службы они обеспечиваются жилыми помещениями по избранному месту постоянного жительства в порядке, предусмотренном пунктом 14 статьи 15 настоящего Федерального закона».

Факторы, связанные с реализацией полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, выражаются в следующем:

а) в широте дискреционных полномочий – во-первых, отсутствует срок предоставления жилых помещений указанным в п. 1 ст. 23 вышеназванного Закона военнослужащим, увольняемым с военной службы; во-вторых, решение об увольнении с военной службы, как следует из редакции абз. 2 п. 2 ст. 23 Закона, принимается в увязке с вопросом жилищного обеспечения, т. е. решение должно приниматься должностным лицом, в подчинении которого находится увольняемый с военной службы военнослужащий и в ведении которого находится жилищный фонд (на практике компетенция по решению этих двух вопросов «разнесена» по различным должностным лицам);

б) в определении компетенции по формуле «вправе» – в рассматриваемой норме не установлено. Однако следует иметь в виду, что формула «вправе» может встречаться в проектах нормативных правовых актов в различных вариантах. В данных случаях возможна вариативность поведения субъекта права, которая в случае, если таковым является должностное лицо, имеет коррупциогенную составляющую. Определенность наступает в том случае, когда формула «вправе» кон-



кредитизируется в субъективных правах и обязанностях должностного лица;

в) в *наличии завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права*, – в рассматриваемом случае не установлено. Однако следует иметь в виду, что данный коррупционный фактор может иметь место при установлении в совокупности следующих признаков – неопределенности, трудновыполнимости и обременительности требований к гражданам и организациям;

г) в *злоупотреблении правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами)* – данный коррупционный фактор имеет место при отсутствии четкой регламентации прав граждан и организаций. В рассматриваемом случае отсутствует детальный механизм реализации права увольняемых военнослужащих на реализацию своих жилищных прав, в том числе и на подзаконном уровне;

д) в *выборочном изменении объема прав* – предполагает возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц). В рассматриваемом случае выборочность изменения объема прав имеет место в части конкретного места предоставления жилого помещения. В настоящее время жилое помещение предоставляется как в пределах административно-территориальных границ населенного пункта, в котором находится место службы конкретного военнослужащего, так и в близлежащих населенных пунктах, критерии которых в настоящее время нормативно не определены, что дает свободу усмотрения (дискреции) для должностного лица и, как следствие, возможность коррупционного правонарушения. Для устранения данного коррупционного фактора целесообразно поручить Правительству Российской Федерации определить критерии близлежащих населенных пунктов в целях жилищного обеспечения военнослужащих, а руководителям федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, конкретные перечни таких населенных пунктов;

е) в *чрезмерной свободе подзаконного нормотворчества* – наличии бланкетных и отсылочных норм, приводящем к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт. Проблема анализируемой нормы заключается в том, что она не только по своему содержанию не содержит механизма ее реализации, но и не предусматривает бланкетной нормы для подзаконного установления такого механизма;

ж) в *принятии нормативного правового акта сверх компетенции* – имеет место при нарушении компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов. В рассматриваемом случае п. 1 ст. 23 является составной частью

Федерального закона «О статусе военнослужащих», принятого в установленном порядке. Данный коррупционный фактор не установлен;

з) в *заполнении законодательных пробелов с помощью подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий* – примером такого коррупционного фактора является п. 12 Инструкции о порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации «О порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооруженных Силах Российской Федерации» от 15 февраля 2000 г. № 80 (с изменениями от 20 августа 2008 г.), изданной в развитие п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих», которой установлено следующее общеобязательное правило поведения в условиях отсутствия закона:

«Военнослужащие, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, нуждающиеся в улучшении жилищных условий по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, без их согласия не могут быть уволены с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями без предоставления им жилых помещений. *Указанным военнослужащим при увольнении с военной службы жилье помещения предоставляются вне очереди* (выделено мной. – А. К.)».

Из п. 12 названной Инструкции следует, что именно ею установлен внеочередной порядок предоставления жилых помещений указанным категориям военнослужащих. В Федеральном законе «О статусе военнослужащих» о делегации такого полномочия не упоминается. Также нет корреспонденции указанной нормы с Жилищным кодексом Российской Федерации, ч. 2 ст. 57 которого перечисляет категории граждан, которым жилье помещения предоставляются вне очереди;

и) в *юридико-лингвистической неопределенности* – п. 1 ст. 23 вышеназванного Закона употребляет ряд двусмысленных терминов и категорий оценочного характера, к которым относятся:

– термин *«граждане... нуждающиеся в улучшении жилищных условий по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации»* – прежде всего отметим, что с введением с 1 марта 2005 г. в действие нового Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ), термин *«нуждающиеся в улучшении жилищных условий»* заменен термином *«нуждающиеся в жилых помещениях»*, которые являются равнозначными. Неопределенность возникает из смысла словосочетания *«нуждающиеся в улучшении жилищных условий по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации»*, допускающего двоякое толкование:

– с одной стороны, речь может идти о лицах, которые приняты на учет нуждающихся в улучшении жи-



листных условий (нуждающихся в жилых помещениях) по основаниям, предусмотренным ст. 51 ЖК РФ (не имеющих в пользовании постоянного жилого помещения, имеющих жилые помещения, но менее учетной нормы, и др.);

– с другой стороны, лица, обеспеченные жилыми помещениями по нормам, превышающим учетную норму, но на каждого члена семьи приходится менее нормы предоставления (на примере г. Москвы – учетная норма равна 10 кв. м общей площади жилого помещения на каждого члена семьи, а норма предоставления дифференцирована в зависимости от количества членов семьи: в стандартном варианте на семью из трех человек и более – по 18 кв. м на каждого члена семьи). Также ряд категорий военнослужащих имеют право в соответствии с п. 8 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» на дополнительную площадь, которое не было реализовано в период прохождения военной службы, и на практике ими заявляется об этом праве именно при увольнении с военной службы.

По смыслу Федерального закона «О статусе военнослужащих» законодатель имел в виду именно первый случай толкования – нуждаемость в жилых помещениях по основаниям, предусмотренным ЖК РФ.

Однако это всего лишь один ракурс рассматриваемой проблемы.

Другой заключается в следующем: можно быть обеспеченным по установленным нормам (в том числе по нормам предоставления и с учетом реализованного права на дополнительную жилую площадь), но *по месту военной службы*, а Федеральный закон «О статусе военнослужащих» предоставляет возможность выбора места жительства после увольнения с военной службы и указывает обязанность обеспечения военнослужащего и членов его семьи по избранному им новому месту жительства (п. 14 ст. 15). Неопределенность в данном случае заключается в следующем: все ли военнослужащие имеют право на выбор места жительства после увольнения с военной службы или только отдельные категории. По букве названного Закона – все, по духу – только определенные категории (проживающие в закрытых и обособленных военных городках, районах Крайнего Севера и к ним приравненных, неблагоприятных районах и т. д.). На сегодняшний день военное законодательство однозначно этот вопрос не разрешает.

Факторы, связанные с правовыми пробелами, свидетельствуют об отсутствии правового регулирования некоторых вопросов в проекте документа и выражаются в следующем:

а) в *существовании пробела в правовом регулировании* – в п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих» отсутствует порядок (механизм) предоставления жилых помещений военнослужащим, увольняемым с военной службы, что в совокупности с отсутствием определенного срока предоставления жилых помещений делает исключительно дискреционным поведение должностных лиц, принимающих ре-

шение об увольнении военнослужащих, не обеспеченных жилыми помещениями, с военной службы;

б) в *отсутствии административных процедур* – на сегодняшний день отсутствует порядок совершения органами военного управления (воинскими должностными лицами) действий (алгоритм), детально регулирующий их деятельность в вопросах принятия решения о предоставлении жилых помещений указанным лицам; данные вопросы не урегулированы приказом Министра обороны Российской Федерации 2000 г. № 80;

в) в *отказе от конкурсных (аукционных) процедур* – в рассматриваемых отношениях не применяется;

г) в *отсутствии запретов и ограничений для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)* – отсутствуют превентивные антикоррупционные нормы, определяющие статус должностных лиц, ведающих вопросами распределения жилых помещений военнослужащим, документарное оформление учета лиц, нуждающихся в жилых помещениях, и предоставления жилых помещений (указанные отношения относятся к коррупционным факторам);

д) в *отсутствии мер ответственности органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)* – отсутствуют нормы о юридической ответственности должностных лиц (служащих), а также нормы об обжаловании их действий (бездействия) и решений, связанных с вопросами жилищного обеспечения военнослужащих, увольняемых с военной службы. Решение о предоставлении жилого помещения принимается жилищной комиссией воинской части (органа военного управления), не имеющей четкого юридического статуса, и утверждается соответствующим воинским должностным лицом. В данном случае ответственность не может быть персонафицирована между членами жилищной комиссии и воинским должностным лицом;

е) в *отсутствии указания на формы, виды контроля за органами военного управления (их должностными лицами)* – отсутствуют нормы, обеспечивающие возможность осуществления контроля, в том числе общественного, за действиями органов военного управления (их должностных лиц) в вопросах предоставления жилых помещений военнослужащим, увольняемым с военной службы;

ж) в *нарушении режима прозрачности информации* – отсутствуют нормы, в том числе на уровне подзаконного регулирования, предусматривающие раскрытие информации о деятельности органов военного управления (их должностных лиц), и порядок получения информации по запросам военнослужащих, касающимся вопросов учета, распределения и предоставления жилых помещений военнослужащим, увольняемым с военной службы.

Факторами системного характера являются факторы, обнаружить которые можно при комплексном анализе проекта документа, – нормативные коллизии.



Нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

В рассматриваемом случае имеют место две группы отношений – отношения, связанные с увольнением с военной службы, которые регулируются Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», и отношения, связанные с жилищным обеспечением военнослужащих, увольняемых с военной службы, которые регулируются Федеральным законом «О статусе военнослужащих» (п. 1 ст. 23) и ЖК РФ.

Коллизионность норм появляется, когда возникают вопросы внеочередного порядка предоставления жилых помещений, которые по общему правилу регулируются ст. 57 ЖК РФ, а в рассматриваемом случае даже не Федеральным законом «О статусе военнослужащих», а подзаконным актом – Инструкцией, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации 2000 г. № 80, изданной в условиях отсутствия делегации Министру обороны Российской Федерации полномочий на введение внеочередного порядка обеспечения жилыми помещениями увольняемых военнослужащих.

Возможные негативные последствия сохранения в проекте федерального закона «О военной службе Российской Федерации» выявленных коррупционных факторов.

Немного истории. Норма п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в действующей редакции появилась с принятием в 1998 г. новой редакции Федерального закона «О статусе военнослужащих». Она стала результатом компромисса в вопросах жилищных гарантий увольняемых военнослужащих в условиях продолжающегося в то время массового сокращения военнослужащих.

Прошло более 10 лет действия рассматриваемой нормы. Каковы результаты ее применения? Однозначно – двоякие!

Положительные результаты заключаются в том, что рассматриваемая норма стала реальной правовой гарантией жилищного обеспечения военнослужащих, нуждающихся в улучшении жилищных условий (нуждающихся в жилых помещениях) и увольняемых по «льготным» основаниям.

Однако практика применения п. 1 ст. 23 вышеназванного Закона выявила также и отрицательные результаты. На этом остановимся подробнее.

Прежде всего, необходимо констатировать, что несовершенство рассматриваемой нормы породило неприемлемую для военной организации практику нецелевого расходования бюджетных средств.

О чем идет речь? Является «секретом полишинеля» довольно стандартная ситуация, когда у военнослужащего имеется «льготное» основание для увольнения с военной службы, но он является нуждающимся в жи-

лых помещениях. В условиях дефицита свободных жилых помещений и, как следствие, отсутствия возможности предоставления жилья такому военнослужащему военнослужащий, *как правило*, формально продолжает оставаться на военной службе (де-юре имеет статус военнослужащего), а в реальности прекращает исполнять военно-служебные отношения (де-факто утрачивает статус военнослужащего, трудоустраиваясь вне военной системы). Для того чтобы не наступили уголовно-правовые последствия такого формального поведения военнослужащего, до недавнего времени¹ было достаточно появиться в воинской части один раз в течение 10 дней на непродолжительное время (ст. 337 УК РФ).

При этом, данный гражданин опять же, как правило, исправно получает денежное довольствие (*за реальное неисполнение военно-служебных обязанностей*). Хотя здесь существуют варианты, которые зависят от моральных качеств такого гражданина: денежное довольствие им может не получаться и, так сказать, направляться на нужды воинской части; может получаться частично, а остальное делиться с определенными должностными лицами, которые «делают вид», что все на месте. Очень сильно лукавить будет любой, кто скажет, что данные случаи являются выдумкой и фантазией человека, далекого от реалий военно-служебной деятельности. Не стоит строить иллюзий. Такая практика *повсеместна!*

Это и есть нецелевое расходование бюджетных средств. И такие военнослужащие (имеющие основания для увольнения, но не увольняемые без жилья) продолжают числиться в воинских частях, фактически являясь «мертвыми душами», как правило, в течение продолжительных сроков.

Другой аспект. Как говорится, «солдат спит, служба идет». В нашем случае «капают» срок военной службы, который прямо влияет на срок, исчисляемый при назначении военной пенсии, т. е. за неисполнение обязанностей военной службы постепенно накапливается пенсионный стаж. А общеизвестно, что каждый год военной службы дает 3%-ную прибавку пенсионного стажа.

Уличить именно таких «мертвых душ» при заинтересованности должностных лиц воинской части практически невозможно. Поскольку опять же отсутствуют как реальный механизм обеспечения жилыми помещениями военнослужащих, увольняемых с военной службы по «льготным» основаниям, так и механизм контроля за такими военнослужащими, их ответственностью и ответственностью должностных лиц, их покрывающих.

Так каковы же последствия применения п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих»? Как говорится, выводы делайте сами.

Однако именно практика применения указанной нормы породила у большинства военнослужащих правовой нигилизм, неверие в силу закона, дискредитирует военную службу и воинских должностных лиц.

Понятно одно: сейчас, когда идет разработка нового закона о военной службе, в него не должны войти

¹ См. постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2008 г. № 3.



нормы, имеющие целый набор коррупциогенных факторов. Необходимо искать новый механизм, который, с одной стороны, в полной мере учитывал бы интересы увольняемых военнослужащих, а с другой – интересы военной организации государства.

Рабочей группой по разработке нового законопроекта о военной службе (в составе автора настоящей статьи, а также профессоров В.М. Корякина, К.В. Фатеева и С.С. Харитоновна) предлагается следующая редакция указанной нормы:

«При увольнении с военной службы военнослужащего, состоящего на учете в качестве нуждающегося в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма, в связи с достижением предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более жилое помещение ему и совместно проживающим с ним членам его семьи, являющимся гражданами Российской Федерации, предоставляется вне очереди. Право на предоставление жилого помещения вне очереди возникает со дня исключения указанного военнослужащего из списка личного состава воинской части в связи с увольнением с военной службы».

Что предлагается, если пояснить изложенную норму?

Не увязывать военно-служебные отношения с жилищными отношениями. При наличии оснований для

увольнения с военной службы военнослужащий *в обязательном порядке* увольняется по «льготным» основаниям, но у него автоматически появляется субъективное право на внеочередное обеспечение жилыми помещениями, которое *должно* быть реализовано в сроки более ранние, чем применительно к другим военнослужащим.

Необходимо также иметь в виду несостоятельность разговоров отдельных лиц о том, что старый порядок «стимулирует» воинских должностных лиц (командиров, начальников) к активному поведению для скорейшего решения вопроса жилищного обеспечения такого военнослужащего. По меньшей мере, это непонимание сути проблемы. Конкретный командир (начальник) весьма ограничен в решении жилищной проблемы увольняемого военнослужащего, так как он не располагает свободным жилищным фондом. Образно говоря, «котел-то единый» (жилищный фонд, находящийся в ведении Вооруженных Сил Российской Федерации), и из него и следует централизованно обеспечивать военнослужащих жильем. Поэтому конкретный командир (начальник) просто не имеет в данном случае никаких реальных рычагов для более быстрого решения данного вопроса.

Как вывод, *необходим административный регламент по реализации органами военного управления функций обеспечения жилыми помещениями лиц, увольняемых и уволенных с военной службы.*

О СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЯХ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ, ПРОХОДЯЩИХ ВОЕННУЮ СЛУЖБУ ПО КОНТРАКТУ, В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЛЫМИ ПОМЕЩЕНИЯМИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

А.В. Давыдов, адъюнкт кафедры военного права Военного университета, капитан

Продолжается процесс профессионализации элементов военной организации государства. В 2007 г. завершила свое действие первая федеральная целевая программа (далее – ФЦП-1)¹, в рамках которой в Вооруженных Силах Российской Федерации на контрактный способ комплектования было переведено около

100 тыс. должностей солдат, матросов, сержантов и старшин. В результате второй по счету федеральной целевой программы (далее – ФЦП-2)², рассчитанной на 2009 – 2015 гг., предполагается перейти к комплектованию на контрактной основе должностей сержантов (старшин) заинтересованных ведомств³, а также

¹ Федеральная целевая программа «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» на 2004 – 2007 годы, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2003 г. № 523.

² Федеральная целевая программа «Совершенствование системы комплектования должностей сержантов и солдат военнослужащими, переведенными на военную службу по контракту, и осуществление перехода к комплектованию должностей сержантов (старшин) Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также матросов плавсостава Военно-Морского Флота военнослужащими, проходящими военную службу по контракту (2009 – 2015 годы)», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2008 г. № 621.

³ Министерство обороны Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации, Федеральная служба охраны Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральное агентство специального строительства и подведомственные им военные организации.



матросов плавсостава Военно-Морского Флота, в результате чего количество контрактников в военной организации Российского государства должно увеличиться на 64 169 человек (в том числе в Вооруженных Силах Российской Федерации – на 44 733 человека).

В то же время Указом Президента Российской Федерации «О некоторых вопросах Вооруженных Сил Российской Федерации» от 29 января 2008 г. № 1878сс⁴ установлено, что количество военнослужащих в Вооруженных Силах Российской Федерации к 2016 г. должно составить 1 млн человек. По заявлениям руководства страны и Министерства обороны Российской Федерации, в ходе реформирования Вооруженных Сил Российской Федерации в ближайшие годы планируется сократить около 130 тыс. должностей офицеров, а также в разы (до 20 тыс. человек) уменьшить количество прапорщиков (мичманов)⁵. Ввиду указанных обстоятельств все большая доля ответственности за обеспечение военной безопасности нашей страны ложится на военнослужащих, проходящих военную службу по контракту.

Значительное увеличение количества военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на должностях рядового и сержантского состава, является важным фактором, позволяющим рассматривать их как особый институт в структуре военной организации государства. Различия в характере обязанностей и ответственности по сравнению с иными категориями военнослужащих, проходящих военную службу по контракту (прежде всего, офицерами), определяют необходимость законодательного оформления дифференциации их правового положения, в том числе в сфере социальных гарантий.

В свою очередь, социальные гарантии военнослужащих в сфере обеспечения жилыми помещениями являются одними из наиболее существенных среди иных социальных гарантий. В соответствии с теорией иерархии потребностей А.Г. Маслоу потребность человека в убежище (жилище) является одной из главных физиологических потребностей (потребностей первого уровня), которые являются необходимыми для жизни и существования любого человека⁶. Очевидно, что на эффективность выполнения обязанностей военной службы непосредственное влияние оказывает уровень жилищной обеспеченности военнослужащих. Как отметил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев: «Прекрасно понимаю: как для офицеров, так и для военнослужащих-контрактников жилье – это

основная ценность, которая мотивирует их на дальнейшую службу»⁷.

В настоящее время законодательством о статусе военнослужащих предусмотрены следующие формы обеспечения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, жилыми помещениями:

1. Предоставление жилых помещений в натуральной форме:

– жилого помещения для постоянного проживания (квартира в собственность или по договору социального найма);

– жилого помещения специализированного жилищного фонда⁸, предоставляемого для временного пользования (служебные жилые помещения, помещения в общежитиях, жилые помещения маневренного фонда).

2. Предоставление денежного эквивалента стоимости жилых помещений:

– жилищное обеспечение посредством реализации государственных жилищных сертификатов;

– жилищное обеспечение посредством участия в накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих.

Предоставление квартиры по договору социального найма (в собственность) и предоставление денежного эквивалента стоимости жилых помещений направлены, прежде всего, на выполнение обязательств государства по обеспечению военнослужащих жильем для постоянного проживания. В то же время представляется справедливым мнение о том, что в контексте перевода значительной части военной организации государства на контрактный способ комплектования роль обеспечения жилыми помещениями временного пользования военнослужащих будет только возрастать⁹.

В процессе перехода Вооруженных Сил Российской Федерации к новому облику предполагается перевод всех воинских частей и соединений в категорию постоянной готовности. Данное обстоятельство значительно актуализирует необходимость создания специализированного жилищного фонда (прежде всего, посредством создания базовых военных городков) в соответствии со штатами указанных воинских частей и соединений, которые, в свою очередь, будут комплектоваться военнослужащими-контрактниками¹⁰.

Необходимо отметить, что проблема создания специализированного жилищного фонда для военнослужащих регулярно поднимается на высшем государственном уровне. Предполагается, что в 2012 г. будет

⁴ Официальный сайт Президента Российской Федерации Д.А. Медведева (<http://www.kremlin.ru>).

⁵ См., напр.: Компактные и эффективные // Красная звезда. 2009. 11 февр.; Литовкин В. За сокращение армии заплатят командными кадрами // Независимое военное обозрение 2008. 17 окт.

⁶ См. подробнее об этом: Маслоу А.Г. Мотивация и личность. СПб., 1999. С. 77 – 105.

⁷ Цит. по: Андреев Д. За чаем в Таманской // Красная звезда. 2008. 27 февр.

⁸ Согласно Жилищному кодексу Российской Федерации служебные жилые помещения и общежития, наряду с иными видами жилых помещений, входят в состав специализированного жилищного фонда (ст. 92). Служебные жилые помещения предоставляются гражданам в виде отдельной квартиры (ст. 104).

⁹ См., напр.: Гаврилова Ю.О. Права военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на служебные жилые помещения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 5.

¹⁰ См.: Интервью с начальником Службы расквартирования и обустройства Министерства обороны Российской Федерации – заместителем Министра обороны Российской Федерации генерал-полковником В.И. Филипповым // Красная звезда. 2009. 11 февр.; Козаченко А. Другого пути нет (интервью с главнокомандующим Сухопутными войсками генералом армии В.А. Болдыревым) // Там же.



полностью сформирован фонд служебного жилья военнослужащих¹¹.

Вопросы жилищного обеспечения военнослужащих регулируются, главным образом, ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (далее – Закон о статусе военнослужащих). Согласно п. 1 данной статьи на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями обеспечиваются основная часть военнослужащих, проходящих в настоящее время военную службу по контракту, среди которых:

– военнослужащие, назначенные на воинские должности после окончания военного образовательного учреждения профессионального образования и получения в связи с этим офицерского воинского звания (начиная с 1998 г.), и совместно проживающие с ними члены их семей;

– офицеры, заключившие первый контракт о прохождении военной службы после 1 января 1998 г., и совместно проживающие с ними члены их семей;

– прапорщики и мичманы, сержанты и старшины, солдаты и матросы, являющиеся гражданами Российской Федерации, поступившие на военную службу по контракту после 1 января 1998 г., и совместно проживающие с ними члены их семей.

На весь срок военной службы служебные жилые помещения предоставляются также в закрытых военных городках военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам их семей.

Согласно п. 3 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих прибывшим на новое место службы военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту (в том числе рядовому и сержантскому составу), и членам их семей до получения жилых помещений по соответствующим нормам предоставляются служебные жилые помещения, пригодные для временного проживания¹², жилые помещения маневренного фонда или общежития. Кроме того, указанным военнослужащим, имеющим в собственности жилые помещения (т. е., военнослужащим – гражданам Российской Федерации, имеющим в собственности индивидуальные жилые дома (квартиры) либо являющимся членами жилищно-строительных (жилищных) кооперативов, а также военнослужащим – гражданам Российской Федерации, за которыми в соответствии с действующим законодательством сохраняются жилые помещения по месту жительства до поступления на военную службу или бронируются жилые помещения), при переводе на новое место во-

енной службы в другую местность предоставляются совместно с проживающими с ними членами их семей на период военной службы в данной местности служебные жилые помещения или общежития (п. 4 названной статьи).

Таким образом, каких-либо различий в обеспечении жилыми помещениями специализированного жилищного фонда военнослужащих – граждан Российской Федерации, поступивших на военную службу по контракту после 1 января 1998 г., Законом о статусе военнослужащих не предусмотрено. Как солдаты (матросы), сержанты (старшины), так и офицеры, проходящие военную службу по контракту, обеспечиваются служебными жилыми помещениями (квартирами), жилыми помещениями маневренного фонда и общежитиями.

Однако анализ положений федеральных целевых программ по переводу элементов военной организации государства на контрактный способ комплектования показывает, что происходит дифференциация социальных гарантий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в сфере обеспечения жилыми помещениями специализированного жилищного фонда.

Так, к моменту окончания ФЦП-2 предусмотрен перевод на контрактный способ комплектования 180 796 должностей солдат (матросов), сержантов (старшин), из которых предполагается обеспечить местами в общежитиях различного типа 178 190 человек (или 98,55 % от переводимых на контракт, в Вооруженных Силах Российской Федерации – не менее 90 %). В результате к 2016 г. жильем в общежитиях должны быть обеспечены 87,7 % от общего количества военнослужащих рядового и сержантского состава, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, участвовавших (участвующих) в реализации ФЦП-1 и (или) ФЦП-2 (в Вооруженных Силах Российской Федерации – не менее 80 %)¹³.

В приложении № 3 к ФЦП-1 закреплены разновидности общежитий (общежития упрощенного типа и общежития с жилыми ячейками), посредством предоставления мест в которых предполагалось обустроить холостых «новоиспеченных» контрактников. Отметим, что при подготовке и реализации данной программы были достигнуты значительные успехи, не позволившие достичь предусмотренных показателей в области жилищного обеспечения контрактников¹⁴. В свою очередь, в ФЦП-2 (приложение № 4) разновидности общежитий не выделяются, а указывается лишь количе-

¹¹ См., напр.: *Семенов И.* Чтобы иметь свою крепость // Красная звезда. 2008. 12 янв.; *Богданов С.* Бюджетные приоритеты // Там же. 25 июня; *Гафутуллин Н.* Россия переживет кризис с минимальными издержками // Там же. 5 дек. и др.

¹² Отметим, что значение понятия «служебные жилые помещения, пригодные для временного проживания», используемого в тексте Закона о статусе военнослужащих, законодателем не раскрывается. В этой связи А.В. Кудашкин отмечает, что без определения статуса указанных жилых помещений (порядка их образования, заселения, пользования и т. д.) данная норма Закона о статусе военнослужащих не может быть применена, тем самым военнослужащие лишаются возможности реализовать право на жилище в указанной форме (*Кудашкин А.В.* О служебной жилплощади «служивых» людей // Право в Вооруженных Силах. 2005. № 4. С. 33).

¹³ Указанные численные значения получены автором статьи на основе анализа приложения № 3 к ФЦП-1 и приложения № 4 к ФЦП-2.

¹⁴ См. об этом подробнее: *Давыдов А.В.* Переход на контрактный способ комплектования: первые итоги. Что дальше? // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 9. С. 7 – 9.



ство человек, подлежащих расквартированию в общежитиях для семейных либо несемейных военнослужащих-контрактников.

Следовательно, предполагается, что по окончании ФЦП-2 подавляющая часть военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, как семейных, так и несемейных, будет обеспечена местами в общежитиях различного типа. При этом, следует подчеркнуть, что положениями как ФЦП-1, так и ФЦП-2 не предусмотрено обеспечение этих военнослужащих служебными квартирами.

С принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 11 ноября 2003 г. № 141-ФЗ право на прохождение военной службы на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях получили иностранные граждане. Этим же Федеральным законом был дополнен п. 1 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих, согласно которому военнослужащие – иностранные граждане должны размещаться на весь срок военной службы в общежитиях в воинских частях (военных городках)¹⁵.

Еще до начала реализации федеральных целевых программ в рамках ведомственного нормотворчества указанные выше особенности в сфере жилищного обеспечения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на должностях рядового и сержантского состава, получили нормативное закрепление. Так, приказом Министра обороны Российской Федерации «Об утверждении Норм расквартирования соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации» от 25 февраля 2000 г. № 102 определено, что военнослужащие рядового и сержантского состава, проходящие военную службу по контракту, обеспечиваются местами в следующих видах общежитий:

1. Солдатские общежития в казарменной зоне военного городка для несемейных военнослужащих:

- общежития упрощенного типа;
- общежития с жилыми ячейками, оборудованными блоком санитарно-бытовых помещений.

2. Общежития в жилой зоне военного городка.

При этом, наименования различных видов общежитий, используемые как в Норме расквартирования соединений, воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, так и в ФЦП-1

(приложение № 3), совпадают, что свидетельствует о последовательности нормотворческой деятельности в указанной области.

Таким образом, в настоящее время в сфере обеспечения военнослужащих жилыми помещениями специализированного жилищного фонда фактически складывается ситуация (также получающая нормативное закрепление на подзаконном уровне), при которой подавляющее большинство военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в период прохождения ими военной службы будет обеспечиваться местами в общежитиях.

Из вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

Первое. В настоящее время происходит модернизация системы обеспечения жилыми помещениями военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин. В связи с этим нельзя не согласиться с мнением А.В. Кудашкина о необходимости создания понятной и адекватной системы жилищного обеспечения военнослужащих¹⁶ (в том числе рядового и сержантского состава). Военнослужащие должны четко знать, на какой объем социальных гарантий в жилищной сфере они и члены их семей могут рассчитывать.

Второе. В контексте формирования дифференцированной системы жилищного обеспечения военнослужащих указанная особенность социальных гарантий вышеуказанных категорий военнослужащих в области обеспечения жилыми помещениями специализированного жилищного фонда должна быть ясно закреплена в ст. 15 Закона о статусе военнослужащих. Приоритет в обеспечении таких военнослужащих местами в общежитиях различного типа также должен найти отражение в соответствующей статье разрабатываемого закона «О военной службе Российской Федерации», который, как предполагается, станет основополагающим актом в социальной сфере для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту¹⁷.

Третье. Складывающаяся ситуация в сфере обеспечения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту на должностях рядового и сержантского состава, жилыми помещениями специализированного жилищного фонда в очередной раз показала наличие такой правовой проблемы, как отсутствие четкой дифференциации правового статуса¹⁸ данной категории военнослужащих.

¹⁵ В конце 2008 г. в Вооруженных Силах Российской Федерации на должностях рядового и сержантского состава проходили военную службу по контракту 295 иностранных граждан (Военные новости // Независимое военное обозрение. 2008. 3 окт.).

¹⁶ Кудашкин А.В. Актуальные проблемы жилищного обеспечения военнослужащих // Справочная правовая система «ГАРАНТ-Эксперт», 2008.

¹⁷ Законопроект находится в стадии разработки в Министерстве обороны Российской Федерации. Предполагается, что указанный акт, наряду с федеральным законом «О воинской обязанности», придет на смену федеральным законам «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ и «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ.

¹⁸ Согласно п. 1 ст. 1 Закона о статусе военнослужащих статус военнослужащих есть совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных данным Законом, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.



**О ПРИМЕНЕНИИ ВОЕННЫМИ СУДАМИ
ПОЛОЖЕНИЙ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПЛЕНУМА
ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
“О ПРАКТИКЕ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ ДЕЛ
ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ
(БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ, ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ,
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ, ГОСУДАРСТВЕННЫХ И
МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ”
ОТ 10 ФЕВРАЛЯ 2009 г. № 2 ПРИ РАССМОТРЕНИИ
ПОДСУДНЫХ ИМ ДЕЛ**

*А. Ф. Воронов, кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации*

Для практики военных судов упомянутое в названии статьи постановление, как представляется, имеет значение не менее важное, чем постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» от 14 февраля 2000 г. № 9 (с последующими изменениями и дополнениями)¹, особенно при разрешении процессуальных вопросов.

Подробнее остановимся на некоторых положениях вышеназванного постановления.

В п. 1 дается определение понятий «решение», «действие» и «бездействие» в контексте оспаривания этих актов в порядке, предусмотренном ст. 46 Конституции Российской Федерации и гл. 25 ГПК РФ.

К *решениям* относятся акты, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций, они могут быть приняты как в письменной, так и в устной форме (например, объявление военнослужащему дисциплинарного взыскания). Письменное решение может быть принято как в установленной законодательством, так и в произвольной форме.

К *действиям* относится властное волеизъявление, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия к их осуществлению. К действиям, в частности, относятся выраженные в устной фор-

ме требования должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор и контроль.

К *бездействию* относится неисполнение обязанности, возложенной на соответствующий орган власти или должностное лицо. К бездействию, в частности, относится нерассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом.

Напомним, что в соответствии со ст. 255 ГПК РФ к решениям, действиям (бездействию) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, оспариваемым в порядке гражданского судопроизводства, относятся коллегиальные и единоличные решения и действия (бездействие), в результате которых:

- нарушены права и свободы гражданина;
- созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод;
- на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности.

Интересное положение содержится в п. 3 вышеназванного постановления: «заявление гражданина, находящегося в служебной зависимости от лиц, решение, действие (бездействие) которых им оспаривается, рассматривается судом по правилам главы 25 ГПК Российской Федерации лишь в случае, когда это прямо предусмотрено законом (например, частью 3 статьи 254 ГПК Российской Федерации)».

¹ Кроме того, военные суды при рассмотрении соответствующих дел должны были применять положения постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» от 29 ноября 2007 г. № 48.



Для практики военных судов важно следующее: в ч. 3 ст. 254 ГПК РФ указано, что «заявление военнослужащего, оспаривающего решение, действие (бездействие) органа военного управления или командира (начальника) воинской части, подается в военный суд». Таким образом, еще раз подтверждается, что указанные споры разрешаются в порядке, установленном гл. 25 ГПК РФ, а не в каком-либо ином порядке.

Отметим, что указанная формулировка ч. 3 ст. 254 ГПК РФ не вполне соответствует нормам Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации». В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» от 14 февраля 2000 г. № 9 (в редакции постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «Об изменении и дополнении некоторых постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации по гражданским делам» от 6 февраля 2007 г. № 6) даны соответствующие разъяснения по вопросам подсудности дел (п. 3): в соответствии со ст. 7 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации», ст. 25 и ч. 3 ст. 254 ГПК РФ военным судам, за исключением дел, отнесенных к подсудности Верховного Суда Российской Федерации, подсудны все гражданские дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, *воинских должностных лиц* и принятых ими решений.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 20 января 2003 г. № 2 разъяснялось (п. 8), что «ГПК Российской Федерации, в отличие от ГПК РСФСР и Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. (в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 г.) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», не допускает возможности оспаривания в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, решений и действий (бездействия) учреждений, предприятий, организаций, их объединений и общественных объединений. Следовательно, с 1 февраля 2003 г. дела об оспаривании решений и действий (бездействия) учреждений, предприятий, организаций, их объединений и общественных объединений должны рассматриваться по правилам искового производства, в том числе с соблюдением общих правил подсудности, как дела по спорам о защите субъективного права».

В настоящее время позиция Верховного Суда Российской Федерации изменилась. Указанный пункт по-

становления 2003 г. отменен, и в п. 5 постановления 2009 г. установлено, что в порядке, предусмотренном гл. 25 ГПК РФ, рассматриваются и разрешаются также дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, которые *не являются органами государственной власти* и органами местного самоуправления, но наделены властными полномочиями в области государственного управления или распорядительными полномочиями в сфере местного самоуправления и принимают решения, носящие обязательный характер для лиц, в отношении которых они вынесены². В качестве примеров этих органов приводятся квалификационные коллегии судей, призывные комиссии и др.

В свете данных положений, как нам представляется, может по-новому решаться вопрос об оспаривании действий, бездействия и решений жилищных комиссий. Нередко судебная практика связывала возможность такого оспаривания с оспариванием решения командира (начальника), утвердившего решение комиссии. Но по своей сути такой орган, как жилищная комиссия, немногим отличается от призывной комиссии или квалификационной коллегии судей.

В п. 9 постановления 2009 г. указывается, что правильное определение вида производства зависит от «характера правоотношений, из которых вытекает требование лица...». С нашей точки зрения, правоотношения между военнослужащим (с одной стороны) и государством, Российской Федерацией, в лице командования (с другой стороны) всегда являются отношениями властными, *публично-правовыми*, каких бы конкретно предметов они ни касались (денежное довольствие, санаторно-курортное лечение, жилье и т. п.). Соответственно субъективные права военнослужащего должны защищаться именно в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Подобная позиция отражена и в п. 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» от 14 февраля 2000 г. № 9 (с последующими изменениями и дополнениями): военная служба предполагает осуществление полномочий государства по обеспечению своего суверенитета и иных важнейших государственных интересов, а военнослужащие являются носителями публичной власти. В связи с этим правоотношения, связанные с исполнением военнослужащими своих служебных обязанностей, являются публично-правовыми. Согласно правовым позициям, высказанным Европейским судом по правам человека, споры, связанные с прохождением военной службы, не являются спорами о гражданских правах, в том числе при наличии требований материального характера.

Таким образом, с нашей точки зрения, возможно оспаривание в порядке гл. 25 ГПК РФ действий, бездействия и решений жилищных комиссий и без увязки с решениями командования, поскольку они могут на-

² Более того, в п. 5 постановления указано, что по правилам, предусмотренным гл. 25 ГПК РФ, рассматриваются также дела об оспаривании решений, действий (бездействия) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, принятых, совершенных при осуществлении ими переданных в установленном порядке конкретных государственно-властных полномочий.



рушать субъективные публичные права военнослужащего.

Пункты 9 и 15 вышеназванного постановления устанавливают порядок действия судьи, если заявитель неправильно определил вид производства в суде первой инстанции. Отмечается, что вид производства³ «зависит от характера правоотношений, из которых вытекает требование лица, обратившегося за судебной защитой, а не от избранной им формы обращения в суд (например, подача заявления в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК Российской Федерации, или подача искового заявления)».

Заявление об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих должно отвечать требованиям, предусмотренным абз. 2 ч. 1 ст. 247 и ст. 131 ГПК РФ, в части, не противоречащей особенностям производства по делам данной категории, установленным гл. 23 и 25 ГПК РФ. В нем, в частности, должно быть указано, какие решения, действия (бездействие), по мнению заявителя, являются незаконными, какие права и свободы нарушены (осуществлению каких прав и свобод созданы препятствия).

К заявлению об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих необходимо приобщать копию заявления, документ, подтверждающий уплату государственной пошлины, доверенность или иной документ, удостоверяющий полномочия представителя заявителя, сведения, подтверждающие факт принятия оспариваемых решений, совершение оспариваемых действий или бездействия (ч. 1 ст. 246, ст. 132 ГПК РФ).

Установив, что заявление не отвечает указанным требованиям, судья в соответствии с ч. 1 ст. 136 ГПК РФ выносит определение об оставлении заявления без движения и назначает разумный срок для исправления его недостатков. В случае невыполнения или ненадлежащего выполнения требований, содержащихся в определении, судья возвращает заявление заявителю со всеми приложенными документами.

В пп. 11 и 14 вышеназванного постановления раскрывается родовая и территориальная подсудность дел. В частности:

– рассматриваются *Военной коллегией Верховного Суда Российской Федерации* дела об оспаривании ненормативных актов Президента Российской Федерации, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

– *окружными (флотскими) военными судами* рассматривают гражданские дела об оспаривании воен-

нослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений, связанные с государственной тайной;

– *гарнизонными военными судами* рассматриваются все дела об оспаривании военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений, не отнесенные к подсудности Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации и окружных (флотских) военных судов.

Отмечается, что *родовая* подсудность не может быть изменена по соглашению заявителя и органа (лица), принявшего оспариваемое решение, совершившего оспариваемое действие (бездействие).

Что касается *территориальной* подсудности, то заявления, подсудные районным судам и гарнизонным военным судам, подаются в суд по месту нахождения (по месту фактического расположения) органа государственной власти, органа военного управления, органа местного самоуправления, должностного лица, в том числе воинского должностного лица, государственного или муниципального служащего, решение, действие (бездействие) которых оспариваются. При этом, необходимо иметь в виду, что ч. 2 ст. 254 ГПК РФ предусмотрена альтернативная подсудность для заявителей-граждан. Эти лица вправе по своему усмотрению подать заявление об оспаривании решений, действий (бездействия), в результате которых наступили указанные в ст. 255 ГПК РФ последствия, в суд по месту своего жительства.

Из положений пп. 18, 29 и других пунктов вышеназванного постановления следует, что его авторы, в соответствии с нормами ст. 34 ГПК РФ, выделяют в делах, возникающих из публичных правоотношений, только «заявителя» и «заинтересованных лиц», включая в состав последних не только непосредственных участников спорных публичных правоотношений, но и лиц, на которых решение по делу может повлиять (т. е., применительно к исковому производству – третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований). С нашей точки зрения, такой подход (оправданный в особом производстве) применительно к производству по делам, возникающим из публичных правоотношений, несколько спорен: правильнее было бы отделить *стороны*, которые должны быть предполагаемыми участниками спорных материальных публичных правоотношений, от других лиц, на которых решение по делу может повлиять⁴. Очевидно различие в статусе, правах и обязанностях этих лиц, объединенных понятием «заинтересованные лица». Возможно, следует внести изменения в ст. 34 ГПК РФ и указать, что сто-

³ С нашей точки зрения, в пп. 9, 17 и в других пунктах указано на «вид судопроизводства» ошибочно: виды судопроизводства установлены ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации: конституционное, гражданское, административное, уголовное. Здесь же речь идет о видах производства в суде первой инстанции: исковое, по делам, возникающим из публичных правоотношений, особое, приказное и др.

⁴ Возможность существования таких лиц в рассматриваемых делах не только установлена рассматриваемым постановлением, но и подтверждается практикой, в том числе и военных судов. Например, заявление касается восстановления в воинской должности, когда на эту должность уже назначен кто-либо. Либо заявление на решение (бездействие) жилищной комиссии и командования относительно предоставления жилплощади может затрагивать других военнослужащих, претендующих на получение жилплощади.



рону, противостоящую заявителю, следует именовать «ответчик» или «публичный ответчик»⁵.

Пункты 22 и 25 вышеназванного постановления определяют *предмет доказывания* по делу. К обстоятельствам, имеющим значение для правильного разрешения данной категории дел, в частности, относятся:

- соблюдение срока обращения с заявлением в суд;
- законность и обоснованность принятого решения, совершенного действия (бездействия).

При рассмотрении дела по существу суду надлежит выяснять:

- имеет ли орган (лицо) полномочия на принятие решения или совершение действия;
- соблюден ли порядок принятия решений, совершения действий органом или лицом;
- соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного действия (бездействия) требованиям закона и иного нормативного правового акта, регулирующих данные правоотношения⁶.

Пункт 24 вышеназванного постановления устанавливает, что «принимая во внимание положения статьи 256 ГПК Российской Федерации, необходимо по каждому делу выяснять, соблюден ли срок обращения заявителя в суд и каковы причины их нарушения, а вопрос о применении последствий несоблюдения данных сроков следует обсуждать *независимо от того, ссылались ли на это обстоятельство заинтересованные лица* (выделено мной. – А. В.)». Это соответствует разъяснениям, данным в п. 12 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» от 14 февраля 2000 г. № 9 (с последующими изменениями и дополнениями): «Статьей 256 ГПК Российской Федерации предусмотрен трехмесячный срок обращения в суд со дня, когда военнослужащему стало известно о нарушении его прав и свобод. Пропуск указанного срока не является для суда основанием для отказа в принятии заявления, но при отсутствии уважительных причин является основанием для принятия судом решения об отказе в удовлетворении требований заявителя в предварительном судебном заседании или в судебном заседании без исследования фактических обстоятельств дела, в том числе при отсутствии заявления об этом государственного органа или должностного лица, действия которого оспариваются заявителем».

В вышеназванном постановлении решен вопрос и о возможности применения в рассматриваемых делах таких институтов, как *мировое соглашение*, *признание* требования, *отказ* от заявленного требования.

Дело в том, что из норм ГПК РФ нельзя сделать однозначного вывода о возможности и особенностях применения этих институтов по делам, возникающим из публичных правоотношений, за исключением не-

которых случаев (например, ч. 3 ст. 252 ГПК РФ). Это требовало разъяснений со стороны Верховного Суда Российской Федерации. Например, в п. 27 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» от 29 ноября 2007 г. № 48 установлено: «Согласно части 3 статьи 252 ГПК Российской Федерации отказ лица, обратившегося в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта или его части, от заявленного требования не влечет за собой прекращение производства по делу, а признание требования органом или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный правовой акт, для суда необязательно. Принимая во внимание эти положения и учитывая, что производство по делу об оспаривании нормативного правового акта носит публичный характер и результаты его рассмотрения являются обязательными как для лиц, участвующих в рассмотрении данного дела, так и для лиц, не участвующих в нем, утверждение мирового соглашения по делам данной категории недопустимо».

Что касается *мирового соглашения*, то рассматриваемое нами постановление 2009 г. решает вопрос подобным же образом: «По делам данной категории суд не вправе утвердить мировое соглашение между заявителем и заинтересованным лицом, поскольку в этом случае судом проверяется законность оспариваемых решений, совершенных действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и на решение этого вопроса не могут повлиять те или иные договоренности между заявителем и заинтересованным лицом» (п. 27).

В отношении *отказа* от требования и *признания* требования вопрос решен иначе: «По смыслу норм, закрепленных в главах 23 и 25 ГПК Российской Федерации, возможность принятия судом отказа от принятого к производству заявления по данной категории дел не исключается. При решении вопроса о допустимости принятия отказа от заявления с учетом положений части 2 статьи 39, статьи 173 ГПК Российской Федерации суду следует выяснять мотивы, по которым заявитель отказывается от своих требований, является ли такой отказ его свободным волеизъявлением, не противоречит ли он закону и не нарушает ли права и свободы заявителя, а также других лиц, интересы которых он представляет, понятны ли заявителю последствия принятия судом отказа от заявления» (п. 26).

Наконец, отметим, что в п. 29 вышеназванного постановления освещаются вопросы распределения судебных расходов, вызывающие на практике определенные затруднения.

В случае признания обоснованным заявления об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправ-

⁵ Представляется, что не является нарушением закона и применение в отношении указанной стороны следующих названий: «государственный орган, решение которого оспаривается», «орган военного управления, действие которого оспаривается», «орган местного самоуправления...», «воинское должностное лицо...» и т. д.

⁶ Основанием к удовлетворению заявления может служить нарушение требований законодательства хотя бы по одному из оснований, свидетельствующих о незаконности принятых решений, совершенных действий (бездействия).



ления или структурного подразделения таких органов, являющегося *юридическим лицом*, судебные расходы подлежат возмещению соответственно этим органом либо структурным подразделением. С учетом того что указанные органы выступают в качестве заинтересованных лиц, чьи решения, действия (бездействие) признаны незаконными, они возмещают судебные расходы на общих основаниях за счет собственных средств.

С привлеченного к участию в деле органа государственной власти и органа местного самоуправления могут быть взысканы судебные расходы, понесенные заявителем, в случае признания незаконным решения, действия (бездействия), принятого или совершенного:

- структурным подразделением этого органа, не являющимся юридическим лицом;
- не являющимся юридическим лицом органом, имеющим властные полномочия и созданным на основании решения этого органа государственной власти или органа местного самоуправления;
- должностным лицом, государственным или муниципальным служащим, которые осуществляют профес-

сиональную служебную деятельность в данном органе.

Таким образом, вызывает определенные сомнения практика взыскания суммы судебных расходов (чаще всего состоящей лишь из уплаченной государственной пошлины) с воинских частей в случае удовлетворения требования военнослужащего, оспаривающего действия (бездействие) или решение командира (начальника) и иных воинских должностных лиц. Воинские части, другие военные организации, даже при наличии статуса юридического лица, *не являются* (как правило) органами военного управления, следовательно, военный суд должен определить орган военного управления, в котором воинское должностное лицо «осуществляет профессиональную служебную деятельность». По-видимому, взыскание судебных расходов непосредственно с должностного лица, действия и решения которого признаны не соответствующими закону, согласно положениям рассматриваемого постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, также не является допустимым.

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Журнал мы делаем вместе с Вами, поэтому мы ждем Ваших статей по проблемам, которые волнуют широкий круг военнослужащих и членов их семей.

Информация для авторов:

Ваши материалы (объемом до 0,5 авторского листа, отпечатанные через 1,5 интервала, с приложением дискеты) направляйте в редакцию по адресу: **111033, г. Москва, а/я 44, Харитонову С.С. или по электронной почте на адрес rvs1997@mail.ru.**

Просьба указывать свою должность, воинское звание, ученую степень (если есть), фамилию, имя, отчество, почтовый адрес (с указанием почтового индекса), контактный телефон; электронный адрес (если есть); серию, номер, дату и место выдачи паспорта; число, месяц и год рождения, место рождения; ИНН (если есть); номер страхового пенсионного свидетельства (если есть). Авторские гонорары выплачиваются только при предоставлении вместе со статьей всех вышеперечисленных данных. Рукописи не возвращаются. Позиция редколлегии может не совпадать с позицией авторов. Следует также иметь в виду, что, публикуя присланные материалы, мы исходим из того, что авторы согласны на размещение их статей в электронных базах информационно-справочных систем “Консультант Плюс”, “Гарант” и “Военное право”.

Телефоны и факс редакции: **(495) 334-98-04, 334-92-65.**

Адрес интернет-портала: **<http://www.voennoepravo.ru>.**



О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ, СВЯЗАННЫХ С УСТАНОВЛЕНИЕМ ВЫПЛАТ КОМПЕНСАЦИОННОГО ХАРАКТЕРА В БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ВОИНСКИХ ЧАСТЯХ

В.И. Ковалев, заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры трудового права, гражданского и арбитражного процесса Военного университета

С 1 декабря 2008 г. в оплате труда гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации в связи с принятием 5 августа 2008 г. Правительством Российской Федерации Постановления № 583 произошли существенные изменения, которые затронули практически всех работников, поскольку принципиально изменился подход к установлению величины заработка. Новая система обещает максимум самостоятельности руководителям бюджетных организаций. Поскольку не будет ни жесткой тарифной сетки, ни нормативного утверждения штатного расписания в организации, руководитель сам сможет перераспределять средства, чтобы стимулировать наиболее ценных работников. Заработная плата будет зависеть от таких факторов, как объем работы, диапазон профессиональных обязанностей и должностных требований внутри одной квалификационной группы, уровень образования и квалификации конкретного работника. Для каждой из квалификационных групп установлен утверждаемый Правительством Российской Федерации базовый оклад. А все остальное регулируется повышающими коэффициентами двух видов: компенсационными и стимулирующими. По мнению автора, новая схема оплаты для работников федеральных бюджетных учреждений – это очередной шаг в реформировании оплаты труда бюджетников.

Однако уже в первые месяцы действия новой системы оплаты труда гражданскому персоналу приходится сталкиваться с нарушениями, связанными с ее введением. Так, в соответствии со ст. 73 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) об изменении условий оплаты труда работники должны быть письменно уведомлены за два месяца до их введения. Однако во многих воинских частях (военных организациях) Министерства обороны Российской Федерации этого не делалось, поскольку приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 ноября 2008 г. № 555, которым утверждено Положение о системе оплаты труда гражданского персонала бюджетных учреждений Министерства обороны... был заре-

гистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации только 20 ноября 2008 г.

Более того, как следует из Рекомендаций по заключению трудового договора с работником федерального бюджетного учреждения и его примерной форме (утверждены приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 14 августа 2008 г. № 424н), с гражданским персоналом воинских частей до указанного выше срока работодатель в лице командира воинской части (руководителя военной организации) обязан заключить дополнительное соглашение к трудовому договору об изменении условий оплаты труда в связи с переходом на новую систему оплаты труда, предусмотренную вышеназванным Постановлением Правительства Российской Федерации. Однако этого не происходит. Работники фактически находятся в неведении относительно того, из чего же складывается их заработная плата (базового оклада, стимулирующих и компенсационных выплат).

В настоящей статье автор рассмотрит вопросы, связанные с компенсационными выплатами гражданскому персоналу, занятому на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда. Другие компенсационные выплаты будут рассмотрены автором в последующих статьях.

Итак, руководитель бюджетного учреждения устанавливает выплаты компенсационного характера в соответствии с перечнем указанных выплат, утвержденных приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 822. К таким выплатам относятся и выплаты работникам, занятым на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда.

Какие же работы относятся к вышеназванным?

Постановлением Госкомтруда СССР и Президиума ВЦСПС от 25 октября 1974 г. № 298/П-22 (с последующими изменениями и дополнениями) утвержден Список производств, цехов, профессий и должностей с вредными условиями труда, работа в которых дает



право на дополнительный отпуск и сокращенный рабочий день (приказом Министра обороны СССР от 10 августа 1976 г. № 166 объявлены Список производств, цехов, профессий и должностей с вредными условиями труда, работа в которых дает право на дополнительный отпуск и сокращенный рабочий день, и Инструкция о порядке применения Списка (с последующими изменениями и дополнениями), установленны дополнительные отпуска продолжительностью от 6 до 36 рабочих дней в зависимости от степени вредности условий труда.

Командир воинской части (работодатель) не имеет права ограничивать указанный Список и отказывать в дополнительном отпуске в связи с вредными условиями труда тем, кто предусмотрен Списком.

В соответствии со ст. 120 ТК РФ продолжительность дополнительных отпусков с 1 февраля 2002 г. исчисляется в календарных днях и максимальным пределом не ограничивается.

Если же работник имеет право на получение дополнительных отпусков разных видов (по вредности условий труда, за непрерывный стаж работы на одном предприятии), то эти отпуска в соответствии с ч. 2 ст. 120 ТК РФ суммируются.

Как уже говорилось, в Список от 25 октября 1974 г. в последующем вносились изменения и дополнения. Некоторые работы относились к работам с тяжелыми, вредными условиями труда специальными постановлениями без внесения изменений в Список.

Так, постановлением Министерства труда Российской Федерации от 8 июля 1993 г. № 133 в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 1993 г. № 377 установлен дополнительный отпуск за работу с вредными условиями труда продолжительностью 30 рабочих дней психологам и физиологам, полный рабочий день работающим с психическими больными, врачам-руководителям (с ненормированным рабочим днем) психиатрических (психоневрологических), нейрохирургических, наркологических лечебно-профилактических учреждений, отделений, палат и кабинетов, домов инвалидов (отделений) для психически больных и их заместителям, а также главным психиатрам органов здравоохранения, непосредственно участвующим в оказании психиатрической помощи.

В соответствии с Федеральным законом «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ медицинские, ветеринарные и иные работники, непосредственно участвующие в оказании противотуберкулезной помощи, а также работники организаций по производству и хранению продуктов животноводства, обслуживающие больных туберкулезом сельскохозяйственных животных, имеют право:

– на дополнительную оплату труда в связи с вредными условиями труда (опасность инфицирования микобактериями туберкулеза) в размере не менее чем 25 % должностного оклада (медицинские работники и иные работники, непосредственно участвующие в оказании противотуберкулезной помощи) и не менее чем

15 % должностного оклада (ветеринарные работники, а также работники организаций по производству и хранению продуктов животноводства, обслуживающие больных туберкулезом сельскохозяйственных животных);

– на надбавку к должностному окладу (ставке) (фтизиатры, фтизиопедиатры, медицинские сестры) за работу на фтизиатрических участках, приравненную к надбавке к должностному окладу (ставке) терапевтам и медицинским сестрам территориальных поликлиник за работу на терапевтических участках.

В приказе Министра обороны Российской Федерации от 10 ноября 2008 г. № 555 (приложение № 1 к Положению о системе оплаты труда гражданского персонала) перечислены военно-медицинские учреждения, профессии и должности с опасными для здоровья условиями труда, работа в которых дает работникам право на повышение должностных окладов (тарифных ставок).

Должностные оклады (тарифные ставки) гражданского персонала военно-медицинских учреждений (подразделений) повышаются за работу с опасными (особо опасными) для здоровья и особо тяжелыми условиями труда – на 60, 40, 25, 15 %.

Например, на 15 % повышаются должностные оклады гражданского персонала туберкулезных (противотуберкулезных) учреждений и их филиалов, филиалов госпиталей для лечения туберкулезных больных; инфекционных клиник, госпиталей и их филиалов, отделений, палат для инфекционных больных, кабинетов инфекционных заболеваний; клиник, отделений, палат, кабинетов для кожно-венерологических больных и некоторых других медицинских учреждений.

На 25 % повышаются должностные оклады гражданского персонала противочумных учреждений, лабораторий (отделений, групп) учреждений санитарно-эпидемиологического надзора: врачам клинической лабораторной диагностики, инженерам, лаборантам, фельдшерам-лаборантам, техникам, работающим на аппаратах с открытой ртутью, в том числе занятым обслуживанием полярнографов, клиник, отделений, палат и кабинетов для лечения психически больных и лиц, страдающих хроническим алкоголизмом и наркоманией; наркологических отделений, палат и кабинетов, барооперационных, центров судебно-медицинских и криминалистических экспертиз; судебно-медицинских лабораторий; отделений: судебно-медицинской экспертизы, медицинской идентификации, криминалистики (медико-криминалистических методов исследования), судебно-баллистической экспертизы кафедры судебной медицины и некоторых других медицинских учреждений.

На 40 % повышаются должностные оклады гражданского персонала судебно-психиатрических экспертных отделов, отделений (комиссий).

На 60 % повышаются должностные оклады гражданского персонала учреждений (подразделений), предназначенных для лечения и непосредственного обслуживания больных СПИДом и ВИЧ-инфицированных, учреждений (подразделений), осуществляющих



ших проведение консультаций, осмотров, оказание медицинской помощи, судебно-медицинской экспертизы и проведение другой работы, обусловленной непосредственным контактом с больными СПИДом и ВИЧ-инфицированными, и некоторых других медицинских учреждений.

На основании рекомендуемого перечня руководитель учреждения утверждает по согласованию с выборным профсоюзным органом или иным представительным органом работников перечень должностей работников, которым с учетом конкретных условий работы в данном учреждении, подразделении и должности (лечение, обеспечение диагностики, контакт с больными, возможность инфицирования вследствие выполнения должностных обязанностей) *может повышаться должностной оклад (тарифная ставка)*, в том числе и за каждый час работы в условиях, предусмотренных рекомендуемым перечнем.

В случаях когда учреждения или их структурные подразделения перечислены в рекомендуемом перечне, но работники этих учреждений (подразделений) фактически не заняты на работах в опасных для здоровья или особо тяжелых условиях труда, соответствующие этим работам повышения не устанавливаются.

Работникам, занятым на работах с разными условиями вредности или опасности, должностные оклады повышаются на 30 %.

В приложении № 3 к Положению о системе оплаты труда гражданского персонала Перечень работ с тяжелыми и вредными, особо тяжелыми и особо вредными условиями труда разделен на три раздела.

В разд. I включены работы с тяжелыми и вредными условиями труда. В группе работ по обслуживанию, ремонту и хранению вооружения, военной техники и военного имущества перечислены такие работы, как:

1. Обслуживание, ремонт и хранение авиационной техники.
2. Дробление, загрузка и распыление высокоопасных химреагентов на аэродромные покрытия, очистка и мойка емкостей из-под них.
3. Заправка самолетов и вертолетов горючими и смазочными материалами.
4. Зарядка систем и съемного оборудования самолетов и вертолетов газами и огнетушащими жидкостями и др.

В группу работ по производству тепловой и электрической энергии на тепловых электростанциях включены работы по обслуживанию вагоноопрокидывателей на тепловых электростанциях, по обслуживанию, испытанию и наладке оборудования преобразовательных электроподстанций напряжением 400 кВ и выше и др.

В группе работ, связанных с металлообработкой, перечислены такие работы, как алюминирование оптических деталей (изделий) на парортутных установках, армирование электрокерамических изделий с применением связки, содержащей свинец и сурьму, и др.

В группе работ по деревообработке указаны такие работы, как ведение процесса изготовления синтетических клеящих смол, всех видов пленок, содержащих

фенол, формальдегид, формалин, мочевины и другие вредные химические вещества 2 – 4-го классов опасности, выполнение клеильно-прессовочных работ с применением синтетических клеев, содержащих фенол, формалин, формальдегид, мочевины и другие вредные химические вещества 2 – 4-го классов опасности, и др.

В хлебопекарном производстве к работам с тяжелыми и вредными условиями труда отнесены: ведение процесса ошпарки тестовых заготовок при укладке кассет вручную, ведение технологического процесса полимеризации кремнийорганического лака.

В полиграфическом производстве – акклиматизация бумаги, выполнение работ по юстировке матриц, комплектовка листов подборкой вручную и др.

В обслуживании лесного хозяйства к работам с тяжелыми и вредными условиями труда отнесены: опрыскивание (опыливание), дегазация зараженных объектов, оборудования, инвентаря и помещений, заправка самолетов и наземной аппаратуры ядохимикатами, гербицидами и арборицидами, охрана складов ядохимикатов, гербицидов и арборицидов, погрузка, разгрузка ядохимикатов, гербицидов и арборицидов, а также прием и отпуск этих материалов и др.

При эксплуатации, ремонте и обслуживании железнодорожного транспорта к работам с тяжелыми и вредными условиями труда отнесены: изготовление антинакипина, приготовление ядохимикатов. Приготовление растворов для охлаждения двигателей тепловозов, работы по обслуживанию сборных, вывозных, передаточных и хозяйственных поездов, производство маневровой работы с обслуживаемыми поездами на промежуточных станциях, работы по ограждению поезда и закреплению его тормозными башмаками и ручными тормозами, выполняемые кондукторами грузовых поездов, и др.

Кроме того, в названном приложении перечислены работы, относящиеся к работам с тяжелыми и вредными условиями труда, которые связаны с эксплуатацией и ремонтом автомобильного транспорта, монтажом, ремонтом и обслуживанием средств связи, производством строительных и ремонтно-строительных работ, эксплуатацией и обслуживанием водопроводного и канализационного хозяйства, обслуживанием и ремонтом котельных и тепловых сетей, ремонтом и изготовлением одежды, химической чисткой и крашением изделий и стиркой белья, ремонтом музыкальных инструментов, обеспечением учебно-воспитательного процесса в военно-учебных (учебных) заведениях, школах, школах-интернатах, детских дошкольных и внешкольных учебных заведениях, отдельные работы на предприятиях общественного питания, а также прочие работы, всего перечислено около 550 работ.

В разд. II приложения перечислены работы с особо тяжелыми и особо вредными условиями труда, в разд. III дан перечень работ с вредными и особо вредными условиями труда гражданского персонала военно-ветеринарной службы Министерства обороны Российской Федерации.

Гражданскому персоналу воинских частей, занятому на работах с тяжелыми и вредными (или) особо



тяжелыми и особо вредными условиями труда, должностные оклады (тарифные ставки) повышаются:

– на работах с тяжелыми и вредными условиями труда – до 12 %;

– на работах с особо тяжелыми и особо вредными условиями труда – до 24 %.

Повышение устанавливается гражданскому персоналу, отработавшему в расчетном периоде в тяжелых и вредных, особо тяжелых и особо вредных условиях труда не менее половины установленной нормы рабочего времени.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2008 г. № 870 установлено, что предусмотренные ТК РФ гарантии и компенсации работникам, занятым на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными условиями труда, *выплачиваются по результатам аттестации рабочих мест.*

Порядок проведения аттестации рабочих мест утвержден приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 31 августа 2007 г. № 569.

Разработанный порядок регулирует вопросы деятельности работодателей – юридических лиц и работодателей – физических лиц (далее – организации), за исключением работодателей – физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, по проведению аттестаций рабочих мест по условиям труда, оформлению и использованию результатов аттестации, а также определяет методы исследований при проведении оценки условий труда.

Аттестации подлежат все имеющиеся в организации рабочие места. Аттестацию проводит привлекаемая организация.

Аттестация рабочих мест по условиям труда предполагает проведение оценки условий труда на рабочих местах в целях выявления вредных и (или) опасных производственных факторов и осуществления мероприятий по приведению условий труда в соответствие с государственными нормативными требованиями охраны труда.

Аттестация рабочих мест по условиям труда включает гигиеническую оценку условий труда, оценку травмобезопасности и обеспеченности работников средствами индивидуальной защиты (СИЗ).

Результаты аттестации рабочих мест по условиям труда используются, в частности, в целях включения в трудовой договор характеристики условий труда и компенсаций работникам за работу в тяжелых, вредных и (или) опасных условиях труда.

Сроки проведения аттестации рабочих мест по условиям труда в организации устанавливаются исходя из того, что каждое рабочее место должно аттестовываться не реже одного раза в пять лет.

Обязательной повторной аттестации рабочих мест по условиям труда (переаттестации) подлежат рабочие места:

- после замены производственного оборудования;
- при изменении технологического процесса, средств коллективной защиты и др.;

– при выявлении нарушений установленного порядка аттестации, по требованию должностных лиц федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на проведение государственной экспертизы условий труда.

Результаты повторной аттестации рабочих мест по условиям труда (переаттестации) оформляются соответствующими протоколами, при этом заполняется новая карта аттестации рабочего места по условиям труда или вносятся изменения в карту аттестации рабочего места по условиям труда, оформленную ранее.

Вновь организованные рабочие места аттестуются после ввода их в эксплуатацию.

Документы аттестации рабочих мест по условиям труда рекомендуется хранить в организации в течение 45 лет.

Проведение аттестации рабочих мест по условиям труда можно разделить на несколько этапов.

1-й этап заключается в подготовке к проведению аттестации рабочих мест по условиям труда. В воинской части (военной организации) издается приказ, в соответствии с которым создается аттестационная комиссия, определяется ее состав и, при необходимости, состав аттестационных комиссий в структурных подразделениях, утверждается председатель аттестационной комиссии, а также определяются сроки и графики проведения работ по аттестации рабочих мест по условиям труда. Аттестационная комиссия формируется, как правило, из специалистов, прошедших подготовку по общим вопросам аттестации рабочих мест по условиям труда в организациях, уполномоченных на этот вид обучения федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда.

Аттестационной комиссии предоставлены следующие права:

– осуществлять методическое руководство и контроль за проведением работы по аттестации рабочих мест по условиям труда на всех ее этапах;

– составлять полный перечень рабочих мест организации с указанием оцениваемых условий труда, исходя из характеристик технологического процесса, состава производственного оборудования, применяемых сырья и материалов, результатов ранее проводившихся измерений показателей вредных и (или) опасных производственных факторов, жалоб работников на условия труда;

– готовить предложения по приведению наименования профессий и должностей работников организации в соответствие с требованиями законодательства, если для этих профессий и должностей предусмотрено предоставление компенсаций работникам;

– при наличии на рабочих местах вредных и (или) опасных производственных факторов готовить пред-



ложения о внесении изменений и (или) дополнений в трудовой договор об обязательствах работодателя по обеспечению работника необходимыми средствами индивидуальной защиты, установлению соответствующего режима труда и отдыха, а также других установленных законодательством гарантий и компенсаций за работу с вредными и (или) опасными условиями труда и др.

2-й этап – проведение гигиенической оценки условий труда. При этом, оценке подлежат все имеющиеся на рабочем месте вредные и (или) опасные производственные факторы (физические, химические и биологические факторы), тяжесть и (или) напряженность. При проведении измерений физических, химических, биологических факторов, тяжести и напряженности трудового процесса используются средства измерений, прошедшие государственную поверку в установленные сроки.

По каждому фактору на отдельное рабочее место оформляются протоколы измерений и оценок, являющиеся неотъемлемой частью карты аттестации рабочего места по условиям труда.

3-й этап – проведение оценки травмобезопасности рабочих мест, которая заключается в их проверке на соответствие требованиям безопасности труда, исключая травммирование работников в условиях, установленных нормативными правовыми актами по охране труда.

Основными объектами оценки травмобезопасности рабочих мест являются: производственное оборудование; приспособления и инструменты; обеспеченность средствами обучения и инструктажа.

Указанные объекты оцениваются на соответствие требованиям нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда.

Кроме требований безопасности к производственному оборудованию, приспособлениям, инструментам, средствам обучения и инструктажа, должны быть приняты во внимание специальные для конкретных видов рабочих мест требования к территории, к элементам зданий и сооружений. Например, особые требования при следовании на место выполнения работ, к устройству противоскользящих покрытий пола, к облицовке стен, укреплению сводов в шахтах, устройству и расположению аварийных выходов в тепловых пунктах и т. п. Указанные требования безопасности включаются, как правило, в комплекс требований безопасности к производственному оборудованию.

Оценка условий труда по фактору травмобезопасности проводится по трем уровням (классам):

1-й – оптимальный (на рабочем месте не выявлено ни одного нарушения требований охраны труда, отобранных для оценки травмобезопасности; не производятся работы, связанные с ремонтом производственного оборудования, зданий и сооружений, работы повышенной опасности и другие работы, требующие специального обучения по охране труда);

2-й – допустимый (на рабочем месте не выявлено ни одного нарушения требований охраны труда, отобранных для оценки травмобезопасности; производятся ра-

боты, связанные с ремонтом производственного оборудования, зданий и сооружений, работы повышенной опасности и другие работы, требующие специального обучения по охране труда; эксплуатация производственного оборудования с превышенным сроком службы (выработанным ресурсом), если это не запрещено специальными требованиями безопасности на это оборудование; выявлены повреждения и (или) неисправности средств защиты, не снижающие их защитных функций);

3-й – опасный (на рабочем месте выявлено одно и более нарушение требований охраны труда, отобранных для оценки травмобезопасности).

Оценка травмобезопасности рабочего места оформляется протоколом.

4-й этап – оценка обеспеченности работников СИЗ, которая осуществляется посредством сопоставления фактически выданных средств с нормами бесплатной выдачи рабочим и служащим сертифицированной специальной одежды, специальной обуви, а также смывающих и обезвреживающих средств и правилами, утвержденными в установленном порядке, а также путем проверки соблюдения правил обеспечения СИЗ (наличие личной карточки учета, заполненной в установленном порядке).

Оценка обеспеченности работников СИЗ на рабочем месте также оформляется протоколом, за исключением случаев, когда выдача средств индивидуальной защиты не предусмотрена нормами и не требуется по фактическому состоянию условий труда.

5-й этап заключается в оценке фактического состояния условий труда на рабочем месте на основании оценок: по классу и степени вредности и (или) опасности факторов производственной среды и трудового процесса; по классу условий труда по травмобезопасности; по обеспеченности работников СИЗ.

6-й этап (последний) – это оформление результатов аттестации рабочих мест по условиям труда в виде пакета документов, содержащего:

- 1) приказ о проведении аттестации рабочих мест по условиям труда и привлечении к этой работе аттестующей организации (при необходимости);
- 2) перечень рабочих мест организации, подлежащих аттестации по условиям труда, с выделением аналогичных рабочих мест и указанием оцениваемых факторов условий труда;
- 3) копии документов на право проведения измерений и оценок условий труда аттестующей организацией (в случае ее привлечения);
- 4) карты аттестации рабочих мест по условиям труда с протоколами измерений и оценок условий труда;
- 5) ведомости рабочих мест (РМ) подразделений и результатов их аттестации по условиям труда и сводную ведомость рабочих мест организации и результатов их аттестации по условиям труда;
- 6) план мероприятий по улучшению и оздоровлению условий труда в организации;
- 7) протокол заседания аттестационной комиссии по результатам аттестации рабочих мест по условиям труда;
- 8) приказ о завершении аттестации рабочих мест и утверждении ее результатов.



После проведения аттестации рабочих мест по условиям труда работодатель направляет: перечень рабочих мест, ведомости рабочих мест подразделений организации и результатов их аттестации по условиям труда и сводную ведомость рабочих мест организации и резуль-

татов их аттестации по условиям труда в государственную инспекцию труда в субъекте Российской Федерации.

Основания, порядок предоставления работнику других компенсационных выплат и их характеристика будут приведены в следующей статье.

СТАЖ РАБОТЫ ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ (ПО ПРОФЕССИИ) И ЕГО ИСЧИСЛЕНИЕ

Р.А. Закиров, адъюнкт кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, старший лейтенант юстиции

В настоящее время существует множество профессий, для которых предусмотрены специальные требования: определенный возраст, наличие специального образования, стажа работы по специальности и т. д.

Если возраст и наличие специального образования определяются довольно легко, так как дата рождения гражданина указана в его паспорте, а специальное образование подтверждается соответствующим документом об образовании (дипломом, аттестатом и др.), то при определении стажа работы по специальности нередко возникают затруднения. Такие затруднения вызваны, прежде всего, тем, что отсутствует его официальное определение. Мало кто знает, что именно представляет собой стаж работы по специальности, как устанавливаются его временные рамки и т. д.

Рассмотрению данных вопросов посвящена настоящая статья.

Согласно Толковому словарю русского языка под редакцией Д.Н. Ушакова специальность – это отдельная, обособленная отрасль науки, техники, мастерства, искусства; отрасль – отдельная, самостоятельная часть какого-нибудь рода деятельности.

В соответствии с положениями Общероссийского классификатора специальностей по образованию ОК 009-2003 (принят и введен в действие постановлением Госстандарта России от 30 сентября 2003 г. № 276-ст) под специальностью понимают совокупность знаний, умений и навыков, приобретенных в результате образования и обеспечивающих постановку и решение определенных профессиональных задач.

Согласно положениям Общероссийского классификатора специальностей высшей научной квалификации ОК 017-94 (ОКСВНК) (утвержден постановлением Госстандарта России от 26 декабря 1994 г. № 368) под специальностью высшей научной квалификации понимается совокупность знаний, умений и навыков, приобретенных на базе высшего образования в результате проведения самостоятельной творческой работы по постановке и решению определенных профессиональных задач в рамках конкретной отрасли наук, заканчивающейся общественной защитой полученных результатов в специализированном

ученом совете, имеющем право присваивать ученую степень.

Таким образом, мы установили, что представляет собой понятие «специальность». Далее рассмотрим стаж работы по специальности.

Стаж работы по специальности непосредственно связан с трудовым стажем. В наиболее общей форме трудовой стаж можно определить как время трудовой деятельности работника.

Законодательство регулирует трудовую деятельность граждан с различных сторон. Вопросы трудового стажа относятся к регулированию трудовой деятельности под углом зрения времени (продолжительности, длительности). Однако следует четко различать два соприкасающихся, но совсем не тождественных понятия: «трудовой стаж» и «рабочее время». Рабочим временем называется та часть суток, недели и т. д., в течение которых работник находится на «поле труда». Другая часть (суток, недели, и пр.) составляет время отдыха.

Время трудовой деятельности – понятие более широкое. Оно включает и рабочее время, и время отдыха. Трудовая деятельность – это жизнь в труде. Вся трудовая жизнь гражданина составляет его трудовой стаж¹.

Представляется, что стаж работы по специальности также подразумевает под собой время трудовой деятельности работника, так как в стаж работы по специальности засчитывается и рабочее время, и время отдыха.

Можно предположить, что наибольшую связь стаж работы по специальности имеет с одним из видов трудового стажа, а именно со специальным трудовым стажем.

Еще Н.Г. Александров, известный специалист в области трудового права, различал три вида трудового стажа: общий трудовой стаж, стаж определенной работы и непрерывный трудовой стаж. Общий трудовой стаж – это «общая продолжительность работы в качестве рабочего или служащего». Стаж определенной работы это «общий стаж работы определенного рода: или на определенных должностях, или в определенной отрасли народного хозяйства». Непрерывный стаж – это «продолжительность последней непрерывной работы в одном предприятии или учреждении»².

¹ Гинцбург Л.Я. Трудовой стаж рабочих и служащих. М., 1958. С. 3 – 4.

² Александров Н.Г. Советское трудовое право. М., 1946. С. 336 – 337.



В свою очередь, Е.Е. Мачульская утверждает, что специальный трудовой стаж – это продолжительность работы в определенных условиях труда (тяжелых, вредных и т. п.), на определенных должностях, в определенных природно-климатических районах страны, на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и других периодов, с которыми связано льготное (или по особым правилам) обеспечение трудовыми пенсиями³.

Несколько иное определение специального трудового стажа дает А.Д. Зайкин. По его мнению, специальным трудовым стажем является работа в качестве рабочего или служащего по определенной профессии, по определенной должности, в определенных условиях труда, в определенных отраслях народного хозяйства или в определенных географических районах страны⁴.

Современное пенсионное законодательство России в отличие от действовавшего ранее Закона РСФСР «О государственных пенсиях в Российской Федерации» от 20 ноября 1990 г. № 340-I не содержит определения специального трудового стажа. Тем не менее, то, что именовалось специальным трудовым стажем ранее, в новом законодательстве сохранено. Отметим черты специального трудового стажа с учетом действующего законодательства.

Специальный трудовой стаж:

- является одним из видов трудового стажа наряду со страховым и непрерывным стажем;
- представляет собой суммарную продолжительность трудовой деятельности в определенных отраслях, условиях (тяжелых, вредных и др.), профессиях и местностях.

Основное предназначение специального трудового стажа – назначение трудовой или государственной пенсии по особым правилам ранее общеустановленного пенсионного возраста.

С учетом специального трудового стажа устанавливаются:

- трудовые пенсии по старости в связи с особыми условиями труда или работой на Крайнем Севере;
- пенсии за выслугу лет.

Таким образом, если специальный трудовой стаж – это продолжительность работы в определенных условиях труда (тяжелых, вредных и т. п.), на определенных должностях, в определенных природно-климатических районах страны, на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и других периодов, с которыми связано льготное (или по особым правилам) обеспечение трудовыми пенсиями, то стаж работы по специальности (профессии) будет являться частью специального трудового стажа и представлять собой продолжительность работы на определенных должностях, по определенной профессии.

Конституционно-правовой смысл понятия «выслуга лет» применительно к военной службе разъяснен постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18 марта 2004 г. № 6-П, в котором ска-

зано, что «выслуга лет... по своему характеру является специальным трудовым стажем, приобретаемым именно в процессе службы».

Таким образом, стаж работы по специальности (профессии) будет являться частью специального трудового стажа – выслуги лет и представлять собой продолжительность работы на определенных должностях, по определенной профессии.

Исчисление такого стажа упрощается, если известен специальный трудовой стаж (выслуга лет). Однако исчисление стажа работы по специальности в различных случаях происходит по-разному и зависит от разных обстоятельств.

Можно выделить несколько случаев, при которых будет происходить различное исчисление стажа работы по специальности:

- работа по специальности государственных служащих;
- работа по специальности граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основе гражданско-правового и трудового договоров;
- работа по специальности предпринимателя без образования юридического лица;
- работа по специальности за границей.

Нас интересует категория граждан, являющихся государственными служащими и проходящих военную службу по призыву и по контракту.

В соответствии с п. 3 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» время нахождения граждан на военной службе по контракту засчитывается в их общий трудовой стаж, включается в стаж государственной службы государственного служащего и в стаж работы по специальности из расчета один день военной службы за один день работы, а время нахождения граждан на военной службе по призыву – один день военной службы за два дня работы.

Однако время нахождения граждан на военной службе – понятие «растяжимое», оно может трактоваться как в буквальном, так и в переносном смысле. В этой связи возможно различное исчисление стажа работы по специальности.

Представляется, что в данном случае нахождение граждан на военной службе тождественно прохождению военной службы.

По общему правилу работа по специальности начинается только тогда, когда гражданин осуществляет ее на соответствующей должности, что подтверждается приказами о назначении на должность и об освобождении от должности. В таком случае стаж работы по специальности будет исчисляться со дня назначения на должность по соответствующей специальности и его исчисление прекратится со дня, указанного в приказе об освобождении от должности (о сдаче дел и должности) по соответствующей специальности (профессии).

Однако, при этом, возникает вполне закономерный вопрос: будет ли засчитываться в срок работы по специальности время, в течение которого военнотру-

³ Мачульская Е.Е., Горбачева Ж.А. Право социального обеспечения: учеб. пособие. М., 2001. С. 103.

⁴ Зайкин А.Д. Советское право социального обеспечения. М., 1982. С. 124.



щий на должности не находился, однако осуществлял обязанности и выполнял работу по соответствующей специальности?

Так, в соответствии со ст. 13 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237, для решения вопросов дальнейшего прохождения военной службы военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, могут быть зачислены в распоряжение, как правило, ближайшего прямого командира (начальника), имеющего право издания приказов, должностным лицом, имеющим право назначения на воинскую должность, которую замещает указанный военнослужащий.

В таком случае, если военнослужащий на должности не находился, представляется, что время нахождения в распоряжении командира (начальника) в стаж работы по специальности засчитываться не будет.

Для исчисления стажа работы по специальности (профессии) важен факт нахождения на должности, который подтверждается соответствующими документами (приказами, записями в трудовой книжке, в личном деле и т. д.). Только при нахождении на соответствующей должности военнослужащий официально исполняет должностные обязанности, осуществляет трудовую деятельность по соответствующей специальности (профессии).

Стаж работы по специальности (профессии) будет исчисляться только в том случае, если гражданин имеет соответствующие квалификацию и диплом об образовании.

Для назначения на должности существуют различные требования к уровню образования и квалификации. Например, статус адвоката в Российской Федерации вправе приобрести лицо, которое имеет высшее юридическое образование, полученное в имеющем государственную аккредитацию образовательном учреждении высшего профессионального образования, либо ученую степень по юридической специальности. Указанное лицо также должно иметь стаж работы по юридической специальности не менее двух лет либо пройти стажировку в адвокатском образовании⁵.

В стаж работы по юридической специальности, необходимой для приобретения статуса адвоката, включается работа:

- 1) в качестве судьи;
- 2) на требующих высшего юридического образования государственных должностях в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органах;
- 3) на требовавших высшего юридического образования должностях в существовавших до принятия действующей Конституции Российской Федерации государственных органах СССР, РСФСР и Российской Федерации, находившихся на территории Российской Федерации;
- 4) на требующих высшего юридического образования муниципальных должностях;

5) на требующих высшего юридического образования должностях в органах Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации;

6) на требующих высшего юридического образования должностях в юридических службах организаций;

7) на требующих высшего юридического образования должностях в научно-исследовательских учреждениях;

8) в качестве преподавателя юридических дисциплин в учреждениях среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;

9) в качестве адвоката;

10) в качестве помощника адвоката;

11) в качестве нотариуса.

В соответствии со ст. 4 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. № 3132-I судьей может быть гражданин Российской Федерации, имеющий высшее юридическое образование и соответствующий требованиям, предъявляемым к кандидату на должность судьи Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, а также федеральными законами.

При этом:

– судьей Конституционного Суда Российской Федерации может быть гражданин, достигший возраста 40 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 15 лет;

– судьей Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации может быть гражданин, достигший возраста 35 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 10 лет;

– судьей верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда округа может быть гражданин, достигший возраста 30 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее семи лет;

– судьей арбитражного суда субъекта Российской Федерации, конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, районного суда, гарнизонного военного суда, а также мировым судьей может быть гражданин, достигший возраста 25 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет.

В стаж работы по юридической профессии включается время работы на требующих юридического образования:

– государственных должностях в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, а также в государственных органах, существовавших в Российской Федерации до принятия действующей Конституции Российской Федерации;

⁵ Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ.



– муниципальных должностях, в том числе в органах местного самоуправления.

Кроме того, в стаж работы по юридической профессии включаются время работы на требующих юридического образования должностях в органах Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в юридических службах организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, в научно-исследовательских институтах и иных научно-исследовательских учреждениях, время работы в качестве преподавателя юридических дисциплин в учреждениях среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования, а также время работы в качестве адвоката и нотариуса.

Однако из общего правила есть исключения. К примеру, Инструкцией о порядке определения стажа работы по юридической профессии для кандидатов на должности судей федеральных судов, утвержденной Министерством юстиции Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации от 27 декабря 1996 г. № 10 (35) – 5, установлены периоды времени, которые включаются в стаж работы по специальности, помимо общего правила.

Стаж работы по специальности (профессии) дает определенные социальные гарантии. Например, месячные ставки заработной платы и месячные должностные оклады педагогических работников напрямую зависят от величины стажа педагогической работы.

Таким образом, из всего сказанного можно сделать следующие выводы:

1) стаж работы по специальности является частью специального трудового стажа – выслуги лет и представляет собой продолжительность работы на определенных должностях, по определенной профессии;

2) время нахождения граждан на военной службе по контракту засчитывается в их общий трудовой стаж, включается в стаж государственной службы государственного служащего и в стаж работы по специальности из расчета один день военной службы за один день работы, а время нахождения граждан на военной службе по призыву – один день военной службы за два дня работы;

3) стаж работы по специальности исчисляется со дня назначения на должность по соответствующей специальности и прекращает исчисление со дня, указанного в приказе об освобождении от должности;

4) стаж работы по специальности (профессии) подтверждается приказами (выписками из приказов) о назначении на должность и сдаче дел и должности, записями в трудовой книжке, в личном деле военнослужащего, а в некоторых случаях свидетельскими показаниями;

5) стаж работы по соответствующей специальности (профессии) будет исчисляться только в том случае, если гражданин имеет соответствующую квалификацию и диплом об образовании;

6) стаж работы по специальности (профессии) в некоторых случаях дает определенные социальные гарантии.

ИНФОРМАЦИЯ

В соответствии с подп. «а» п. 4 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, **может быть** досрочно уволен с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями:

– при сокращении занимаемой им воинской должности (должности), невозможности назначения на равную воинскую должность (должность) и отсутствии его согласия с назначением на высшую или низшую воинскую должность (должность);

– по истечении сроков нахождения в распоряжении командира (начальника), установленных п. 4 ст. 42 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и ст. 13 Положения о порядке прохождения военной службы, при невозможности назначения на равную воинскую должность (должность) и отсутствии его согласия с назначением на высшую или низшую воинскую должность (должность);

– при снижении воинского звания, предусмотренного по занимаемой им воинской должности (должности), и (или) месячного оклада в соответствии с занимаемой им воинской должностью (должностью) и нежелании продолжать военную службу на занимаемой им воинской должности (должности), а также при невозможности назначения на равную воинскую должность (должность) и отсутствии его согласия с назначением на высшую или низшую воинскую должность (должность);

– при признании его военно-врачебной комиссией не годным к военной службе по имеющейся военно-учетной специальности (не отвечающим специальным требованиям), но годным к военной службе или годным к военной службе с незначительными ограничениями при отсутствии его согласия с назначением на другую воинскую должность (должность);

– при сокращении воинских должностей (должностей) одной военно-учетной специальности либо воинских должностей (должностей), подлежащих замещению одним составом военнослужащих, в пределах их общей численности в воинской части, подразделении органа или организации, в том числе если занимаемая им воинская должность (должность) не подлежит сокращению, при его согласии (для военнослужащих, имеющих выслугу лет, дающую право на пенсию).

(продолжение на стр. 88)



О МЕРАХ ПО УПРАВЛЕНИЮ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ МИНИСТЕРСТВУ ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Л.Н. Смorchкова, кандидат юридических наук, доцент

29 декабря 2008 г. Правительство Российской Федерации приняло постановление «О некоторых мерах по управлению федеральным имуществом» № 1053, которым установлено, что Министерство обороны Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, находящимся у Вооруженных Сил Российской Федерации на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, земельными участками, находящимися на праве постоянного (бессрочного) пользования, имуществом подведомственных ему федеральных государственных унитарных предприятий и государственных учреждений, акциями открытых акционерных обществ, созданных в результате приватизации находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации федеральных государственных унитарных предприятий, акции которых находятся в федеральной собственности.

Указанное Постановление Правительства Российской Федерации явилось последовательным продолжением политики государства по упорядочиванию управления федеральным имуществом в соответствии с Концепцией управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации¹, предусматривающей организацию отраслевыми федеральными органами исполнительной власти, имеющими подведомственные организации, мероприятий, повышающих эффективность использования находящегося в государственной собственности имущества, и повышение ответственности федеральных органов исполнительной власти за реализацию предоставленных полномочий по управлению и распоряжению государственным имуществом.

Согласно общей норме, закрепленной в п. «г» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации и в ст. 14 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-

ФКЗ (в редакции от 2 марта 2007 г.) управление федеральной собственностью осуществляет Правительство Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации. Статьи 214 и 125 ГК РФ дают право органам государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов, а также другим государственным органам по специальному поручению осуществлять права собственника от имени Российской Федерации в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

В п. 4 постановления Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» от 25 февраля 1998 г. № 8 дается следующее официальное толкование указанных норм: «Правительство Российской Федерации может делегировать определенные полномочия в отношении объектов федеральной собственности федеральным органам исполнительной власти, а также органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, определенном Федеративным договором и законами Российской Федерации. Поэтому арбитражным судам при рассмотрении споров необходимо устанавливать, были ли делегированы Правительством Российской Федерации его полномочия по распоряжению федеральным имуществом конкретному федеральному органу исполнительной власти».

В целом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника федерального государственного имущества, является Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество)², находящееся в ведении Министерства экономического раз-

¹ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» от 9 сентября 1999 г. № 1024».

² Согласно Указу Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 Министерство имущественных отношений Российской Федерации было упразднено; его функции по управлению федеральным имуществом возложены на Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, в настоящее время – Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.



вития Российской Федерации. В целях решения задачи приведения системы управления федеральной собственностью в соответствие с системой федеральных органов исполнительной власти отдельные полномочия собственника переданы отраслевым федеральным органам исполнительной власти в отношении имущества, закрепленного за подведомственными им организациями. Объем таких полномочий индивидуален, зависит от отрасли (сферы управления) и конкретно закреплен в Положении об этом органе.

Федеральные органы исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, получили большие полномочия по управлению федеральной собственностью, закрепленной за организациями, находящимися в их ведении, по сравнению с иными отраслевыми ведомствами. Это обусловлено спецификой возложенных на указанные органы задач, а также методами и средствами их решения, необходимостью соблюдения государственной тайны и вытекающими из этого функциями организации централизованного боевого, технического, материального, финансового, научного, информационного, правового, социально-бытового и других видов обеспечения.

В самом общем виде полномочия по управлению федеральным имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций переданы в соответствии с Положением о Министерстве обороны Российской Федерации, в п. 7 (подп. 71) которого установлено, что Министерство обороны Российской Федерации «осуществляет в пределах своей компетенции правомочия собственника имущества, закрепленного за Вооруженными Силами, а также правомочия в отношении земель, лесов, вод и других природных ресурсов, предоставленных в пользование Вооруженным Силам»³.

Однако данная общая норма требовала уточнения, какие именно функции правомочно осуществлять Министерство обороны Российской Федерации в отношении имущества Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных ему организаций. Этот правовой пробел был восполнен принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1053.

В п. 2 указанного Постановления Правительства Российской Федерации установлен исчерпывающий перечень из 15 основных функций, которые осуществляет Министерство обороны Российской Федерации в целях управления имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Однако изложены они бессистемно, что затрудняет восприятие содержания.

Перечисленные функции можно сгруппировать по направлениям осуществляемой Министерством обороны Российской Федерации деятельности. Часть из них

заключается во внешнем представительстве от лица Российской Федерации как собственника имущества:

- осуществлять от имени Российской Федерации юридические действия по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации (подп. «а»);

- выступать от имени Российской Федерации при государственной регистрации права собственности Российской Федерации на имущество Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций и сделок с ним (подп. «к»);

- выступать от имени Российской Федерации учредителем (участником) открытых акционерных обществ, создаваемых путем приватизации подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий, а также в соответствии с законодательством Российской Федерации выступать учредителем создаваемых с участием государства иных юридических лиц (подп. «з»).

Другая часть функций нацелена на осуществление мероприятий по подготовке подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий и иных объектов к приватизации и по приватизации (отчуждению) имущества (подпункт «и»), а также осуществление передачи имущества Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций в собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность (подп. «е»).

Большинство функций Министерства обороны Российской Федерации направлено на внутриведомственную организацию процесса хозяйствования с имуществом, находящимся у Вооруженных Сил Российской Федерации на праве хозяйственного ведения или оперативного управления:

- закреплять находящееся в федеральной собственности имущество в оперативном управлении или хозяйственном ведении подведомственных федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, давать задания по его использованию в случаях, установленных законодательством Российской Федерации (подп. «ж»);

- осуществлять контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью находящегося в федеральной собственности имущества Вооруженных Сил Российской Федерации (подп. «б»);

- назначать и проводить документальные и иные проверки подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, в том числе организовывать проведение ревизий и принимать решение о проведении аудиторских проверок (подп. «в»);

- организовывать оценку имущества Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных

вом, действующее на основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» от 5 июня 2008 г. № 432 (в ред. от 27 января 2009 г.).

³ Положение о Министерстве обороны Российской Федерации утверждено Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082 (в ред. от 27 июня 2007 г.).



Министерству обороны Российской Федерации организаций в целях осуществления имущественных, иных прав и законных интересов Российской Федерации, определять условия договоров о проведении оценки федерального имущества (подп. «д»);

– производить в установленном порядке изъятие у учреждений излишнего, неиспользуемого либо используемого не по назначению имущества, закрепленного в оперативном управлении учреждений, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации (подп. «г»);

– осуществлять выдачу разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию объектов военной инфраструктуры Вооруженных Сил Российской Федерации (подп. «п»).

Отдельная группа функций установлена в отношении жилищного фонда как особого вида недвижимого имущества. За организациями Вооруженных Сил Российской Федерации на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (в зависимости от организационно-правовой формы организации) закреплены служебные жилые помещения и жилые помещения в общежитиях. По форме собственности они входят в состав государственного жилищного фонда Российской Федерации, по целям использования относятся к специализированному жилищному фонду.

Служебные жилые помещения и жилые помещения в общежитиях в условиях Вооруженных Сил Российской Федерации предоставляются военнослужащим на период прохождения военной службы. Увольнение со службы является основанием прекращения договора найма служебного жилого помещения или жилого помещения в общежитии. Жилищный кодекс Российской Федерации, регулируя отношения по предоставлению специализированных жилых помещений, расторжению или прекращению договора найма специализированного жилого помещения, содержит лишь нормы общего характера, определяющие общие принципы и подходы к правовому регулированию в данной сфере, и общие категории граждан, которым специализированные жилые помещения могут быть предоставлены.

Использование жилого помещения в качестве специализированного допускается только после отнесения его к специализированному жилищному фонду с соблюдением требований и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации. Включение жилого помещения в специализированный жилищный фонд с отнесением жилого помещения к определенному виду специализированных жилых помещений и исключение жилого помещения из указанного фонда производится на основании решения органа, осуществляющего управление данным жилищным фондом. Категории граждан, которым предоставляются служебные жилые помещения, также устанавливаются уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации.

В целях реализации указанных норм Жилищного кодекса Российской Федерации и упорядочивания отношений по управлению и использованию специализированного жилищного фонда Вооруженных Сил

Российской Федерации, Министерству обороны Российской Федерации предоставлено право осуществлять следующие функции:

– принимать решения о включении жилых помещений в специализированный жилищный фонд с отнесением таких помещений к определенному виду жилых помещений специализированного жилищного фонда, а также об исключении жилых помещений из указанного фонда (подп. «м»);

– осуществлять формирование специализированного жилищного фонда за счет средств федерального бюджета и других источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации (подп. «н»);

– предоставлять военнослужащим жилые помещения, в том числе служебные помещения и помещения в общежитиях (подп. «о»).

Однако подп. «о» дополнен функцией Министерства обороны Российской Федерации предоставлять военнослужащим в порядке и на условиях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, денежные средства на приобретение жилых помещений. Отношения по предоставлению денежных средств органом государственной власти на те или иные нужды являются предметом регулирования бюджетного права. Осуществление данной функции не зависит лишь от деятельности Министерства обороны Российской Федерации, а связано с выделением соответствующих денежных средств из бюджета Российской Федерации.

Безусловно, предоставление военнослужащим денежных средств на приобретение жилых помещений является очень важным вопросом и право на осуществление данной функции нуждается в специальном правовом закреплении, однако это необходимо сделать путем принятия нормативного правового акта, предмет регулирования которого будет соответствовать содержанию регулируемых отношений. Закрепление указанной функции в Постановлении Правительства Российской Федерации, устанавливающим функции Министерства обороны Российской Федерации по управлению федеральным имуществом, по сути, не создает правовой механизм ее реализации, а может лишь спровоцировать волну исков со стороны военнослужащих.

Еще одной функцией Министерства обороны Российской Федерации является организация в установленном порядке работы по изъятию, в том числе путем выкупа, и закреплению земельных участков, а также резервированию земель для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, включая заключение договоров с собственниками, правообладателями земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества, а также по регистрации соответствующих прав на указанные земельные участки и объекты (подп. «л»). Данная функция не является реализацией права постоянного (бессрочного) пользования уже предоставленными земельными участками, а нацелена на установление дополнительных правомочий в отношении земли Вооруженными Силами Российской Федерации и подведомственными



Министерству обороны Российской Федерации организациями. Как и при осуществлении предыдущих функций, при изъятии земельных участков и резервировании земель для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации Министерство обороны Российской Федерации выражает волю Российской Федерации как собственника федерального государственного имущества.

Римские юристы при регулировании статусных отношений и необходимости наделения субъекта полномочиями придавали большое значение принципу: «Nemo ad alium plas juris transfere potest, quam ipse habet» – «никто не может передать другому больше прав, чем имел бы сам»⁴. Закрепление за Министерством обороны Российской Федерации функций по управлению федеральной собственностью дает легальную возможность дальнейшего делегирования своих полномочий в отношении имущества Вооруженных Сил Российской Федерации. Механизм передачи этой функции территориальным органам должен быть закреплен посредством правовой нормы, предусматривающей право Министерства обороны Российской Федерации делегировать соответствующие полномочия в отношении федерального имущества.

В целом система управления федеральным имуществом внутри структуры организаций, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба, должна представлять собой совокупность правовых норм, закрепляющих соответствующие правомочия в отношении объектов федеральной собственности от полномочий самого федерального органа исполнительной власти, через делегирование их территориальным органам и до закрепления конкретных функций должностных лиц во внутриведомственных нормативных правовых актах. Регулирование отношений по управлению федеральной собственностью в военных организациях в условиях необходимости иерархичного наделения субъектов полномочиями в данной сфере должно соответствовать принципу легитимности делегирования и нормативности закрепления полномочий по управлению федеральной собственностью.

Логичным продолжением закрепления функций Министерства обороны Российской Федерации по управлению федеральным имуществом стало Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке высвобождения недвижимого военного имущества Вооруженных Сил Российской Федерации» от 29 декабря 2008 г. № 1054. В соответствии с ним Министерство обороны Российской Федерации уполномочено принимать решения о высвобождении недви-

жимого военного имущества, находящегося у Вооруженных Сил Российской Федерации на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, земельных участков, находящихся на праве постоянного (бессрочного) пользования, а также имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении предприятий и организаций, подведомственных Министерству обороны Российской Федерации.

Высвобождение военного имущества есть один из способов распоряжения им. Закрепление соответствующего полномочия за Министерством обороны Российской Федерации, а также создание механизма реализации этого полномочия путем наделения федерального государственного учреждения «Центральное управление материальных ресурсов и внешнеэкономических связей Министерства обороны Российской Федерации» функцией по продаже высвобождаемого недвижимого военного имущества в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, безусловно способствует правовому упорядочиванию отношений, складывающихся в процессе управления федеральным государственным имуществом, причем не только внутриведомственных.

Принятием постановлений Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1053 и № 1054 также вносится ряд соответствующих изменений в ранее принятые постановления Правительства Российской Федерации.

Таким образом, конкретизация полномочий Министерства обороны Российской Федерации по осуществлению правомочий собственника имущества, закрепленного за Вооруженными Силами Российской Федерации, путем закрепления вполне определенных функций явилась последовательным продолжением политики государства по упорядочиванию управления федеральным имуществом.

В целях создания единообразной системы в данной сфере должны быть приняты соответствующие постановления Правительства Российской Федерации по закреплению аналогичных функций иных федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба. А именно функций по управлению федеральным имуществом, находящимся на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, земельными участками, находящимися на праве постоянного (бессрочного) пользования у федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, и подведомственных им федеральных государственных унитарных предприятий и государственных учреждений.

ВНИМАНИЕ!

На стр. 126 - 128 настоящего журнала публикуются указания статс-секретаря - заместителя Министра обороны Российской Федерации от 13 января 2009 г. № 173/1/11 по кадровым вопросам.

⁴ Цит. по: Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 197.



О ПРОБЛЕМЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПЕРСОНАЛА ПРИ ИСКЛЮЧЕНИИ ВОИНСКОЙ ЧАСТИ ИЗ ЕДИНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕЕСТРА ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

М.В. Конохов, помощник командира войсковой части 48268 по правовой работе

В научной литературе неоднократно поднимался вопрос о правосубъектности воинских частей¹. Однако ни в одной работе, касающейся правосубъектности воинской части, не рассматривалось вопросов о таком последствии исключения не созданной в качестве юридического лица воинской части из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ), как проблема осуществления воинской частью обязательного медицинского страхования гражданского персонала.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Закона Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 под страхованием понимаются отношения по защите имущественных интересов физических и юридических лиц Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков. Общие вопросы страхования регулируются гл. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ). Одним из видов страхования является медицинское страхование.

Медицинское страхование имеет своеобразную природу. В отличие от классических видов страхования при медицинском страховании выплата производится не в денежной, а в натуральной форме, в виде пакета медицинских и иных услуг, оплаченных страховщиком. Выгодоприобретатель (застрахованный) является потребителем страховой и одновременно медицинской услуги.

Медицинское страхование в Российской Федерации осуществляется в двух видах: обязательном и добровольном. Целевое предназначение обязательного медицинского страхования – удовлетворение минимально необходимой потребности населения в медицинской помощи за счет дополнительных сумм налогов и

иных финансовых источников, позволяющих распределить бремя затрат на медицинскую помощь.

Обязательное медицинское страхование носит всеобщий характер. Закон Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (ст. 1) закрепляет право всех граждан независимо от пола, возраста, места жительства на получение медицинской и лекарственной помощи в объеме и на условиях, соответствующих программам обязательного медицинского страхования.

Средства обязательного медицинского страхования находятся в государственной собственности Российской Федерации. Управление средствами осуществляют специализированные фонды. Страхователем неработающего населения выступают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, работающего населения – работодатели² (таким образом, страхователем гражданского персонала воинской части является воинская часть – юридическое лицо, что подтверждает внесение ее в ЕГРЮЛ). Источниками средств в обязательном медицинском страховании служат налоги, отчисляемые работодателями, и страховые взносы, перечисляемые органами исполнительной власти за неработающее население из соответствующих бюджетов. Согласно ст. 9.1 Закона Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» регистрация страхователей при обязательном медицинском страховании осуществляется в территориальных фондах обязательного медицинского страхования.

Страховыми медицинскими организациями выступают юридические лица, осуществляющие медицинское страхование и имеющие государственное разрешение (лицензию) на право заниматься медицинским страхованием.

Субъектами медицинских страховых правоотношений в данном случае являются также медицинские уч-

¹ См. напр.: *Виноградов А.Ю.* Гражданская правосубъектность воинской части: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000; *Терешкович С.В.* Возвращаясь к вопросу о правосубъектности воинской части // *Право в Вооруженных Силах*. 2007. № 9. С. 70 – 78; № 10. С. 54 – 64; *Бараненков Е.В.* Гражданско-правовой статус органов военного управления // Там же. 2007. № 7 С. 103 – 111.

² В соответствии со ст. 20 Трудового кодекса Российской Федерации работодатель – физическое лицо либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работодателем.



реждения – больницы, стационары, лечебно-профилактические учреждения, научно-исследовательские и медицинские институты, частнопрактикующие врачи (специалисты, работники) и иные медицинские учреждения любой формы собственности, имеющие полученные в установленном законом порядке аккредитацию и лицензию, заключившие договоры со страховыми медицинскими организациями и осуществляющие медицинское обслуживание в сфере обязательного и добровольного медицинского страхования.

Взаимоотношения, складывающиеся между страховой медицинской организацией и медицинским учреждением в системе обязательного медицинского страхования, конкретизированы в Типовых правилах обязательного медицинского страхования граждан, утвержденных Федеральным фондом обязательного медицинского страхования 3 октября 2003 г. № 3856/30-3, которые определяют порядок заключения договора и порядок расчетов с медицинскими учреждениями за медицинскую помощь, оказанную застрахованным гражданам. Страховые медицинские организации получают финансирование на оплату медицинской помощи, оказанной застрахованным в системе обязательного медицинского страхования, на основании соответствующего договора с территориальным фондом. Но в случае получения застрахованным медицинской помощи за пределами территории страхования данная помощь оплачивается территориальным фондом в соответствии с Инструкцией, утвержденной приказом Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 23 августа 2000 г. № 70.

В соответствии с п. 2 ст. 940 ГК РФ страховой медицинский полис является документом, удостоверяющим факт заключения договора по обязательному (добровольному) медицинскому страхованию. Страховой полис должен содержать все существенные условия договора страхования, предусмотренные ст. 942 ГК РФ: о застрахованном лице; о характере события, в случае наступления которого в жизни застрахованного лица осуществляется страхование (страхового случая); о размере страховой суммы; о сроке действия договора, а также иные условия, предусмотренные в ст. 4 Закона Российской Федерации «О медицинском страховании граждан Российской Федерации».

Особенностью обязательного медицинского страхования является возложение законодателем на страхователя (работодателя) определенных организационных обязанностей: он обязан заключить договор обязательного медицинского страхования со страховой медицинской организацией (ст. 9 вышеназванного Закона). В случае невыполнения работодателем указанной обязанности работник фактически лишается права на обеспечение по обязательному медицинскому страхованию. Рассмотрим реальную ситуацию.

Воинская часть была зарегистрирована в качестве юридического лица и, являясь субъектом обязательного медицинского страхования, выполняя требования, предусмотренные ст. 9 Закона Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», заключила договор обязательного медицинско-

го страхования работающего гражданского персонала. Гражданскому персоналу были выданы медицинские страховые полисы. В период действия указанного договора военный прокурор округа, выполняя распоряжения по исключению не созданных в качестве юридических лиц воинских частей из ЕГРЮЛ, подает исковое заявление в арбитражный суд, и арбитражный суд принимает решение об исключении воинской части из ЕГРЮЛ. Решение суда вступает в законную силу. Инспекция ФНС России, выполняя указанное решение суда, исключает воинскую часть из ЕГРЮЛ с момента постановки ее на учет. Присвоенный воинской части индивидуальный номер налогоплательщика признается недействительным. В соответствии с установленным порядком взаимодействия между страховыми и налоговыми организациями территориальный фонд обязательного медицинского страхования производит сверку страхователей, зарегистрированных в территориальном фонде обязательного медицинского страхования, с соответствующими налоговыми органами. Ввиду того что воинская часть исключена из ЕГРЮЛ, она исключается из списка страхователей в территориальном фонде обязательного медицинского страхования и автоматически прекращается действие договора обязательного медицинского страхования, так как в соответствии с типовым договором обязательного медицинского страхования одним из условий прекращения договора обязательного медицинского страхования является ликвидация страхователя (п. 4.3 типового договора обязательного медицинского страхования). Несмотря на исключение воинской части из ЕГРЮЛ, командование воинской части продолжает выполнять свою обязанность по уплате единого социального налога, в состав которого структурно входят и средства на осуществление обязательного медицинского страхования. Денежные средства в счет уплаты единого социального налога поступают на счет Инспекции ФНС России. Ввиду исключения воинской части из ЕГРЮЛ инспекция ФНС России зачисляет поступившие налоговые отчисления как невыясненные денежные средства. Территориальный фонд обязательного медицинского страхования не получает перечисленных налоговых отчислений. Ввиду прекращения договора обязательного медицинского страхования, а также непоступления перечисленных денежных средств в фонд обязательного медицинского страхования, медицинские учреждения, с которыми заключены соответствующие договоры обязательного медицинского страхования, отказывают работникам воинской части в предоставлении медицинской помощи. Конечно, данная ситуация не распространяется на случаи оказания неотложной медицинской помощи, так как данная медицинская помощь оказывается всем без исключения лицам независимо от места работы и наличия медицинского страхового полиса, но ведь каждый из нас сталкивался в жизни с ситуацией, когда необходимо обратиться к врачу, и не только за неотложной медицинской помощью, а, например, к стоматологу. Работник воинской части обращается к командиру воинской части с просьбой оказать ему помощь в предоставлении медицинской помощи, на что получает ответ, что данный вопрос решается.



Парадоксальность данной ситуации заключается в том, что после исключения воинской части из ЕГРЮЛ воинская часть не может являться участником ни гражданских, ни налоговых правоотношений, так как в соответствии со п. 1 ст. 2 ГК РФ участниками гражданских правоотношений являются юридические лица и граждане, а в соответствии со ст. 9 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) участниками налоговых правоотношений являются только организации, обладающие статусом юридического лица.

Страхователями применительно к обязательному медицинскому страхованию являются в силу п. 1 ст. 5 Закона Российской Федерации «Об организации страхового дела» юридические лица, заключившие со страховщиками договоры страхования либо являющиеся страхователями в силу закона, т. е. воинская часть при исключении ее из ЕГРЮЛ не может самостоятельно осуществлять обязательное медицинское страхование своего гражданского персонала.

В соответствии со ст. 2 Закона Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» субъектами обязательного медицинского страхования являются только организации (обладающие статусом юридического лица).

Регистрация страхователей в территориальном фонде обязательного медицинского страхования производится по месту нахождения юридического лица. В соответствии с приказом Министра обороны Российской Федерации «О государственной регистрации юридических лиц» 2003 г. № 324 ряд органов военного управления создается в качестве юридических лиц в организационно-правовой форме «федеральное государственное учреждение» (ФГУ). В соответствии с п. 2 ст. 54 ГК РФ место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации. Государственная регистрация юридического лица осуществляется по месту нахождения его постоянно действующего исполнительного органа, а в случае отсутствия постоянно действующего исполнительного органа – иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности. К примеру, местом нахождения ФГУ является город Ростов-на-Дону. Однако в состав ФГУ «Управление Северо-Кавказского военного округа» структурно не входят воинские части СКВО. Эти воинские части организационно входят в состав военного округа, но не управления военного округа, хотя последнее осуществляет непосредственное и оперативное руководство воинскими частями, расположенными на территории округа. Для того чтобы воинские части рассматривались как филиалы (представительства) ФГУ, управления военного округа, они должны быть указаны в его уставе (при этом раскрывается условное наименование и место нахождения). Рассмотрим ситуацию, исходя из того, что воинские части – филиалы ФГУ. Но управление военного округа, являющееся практически единственным юридическим лицом во всем военном округе, не имеет возможности застраховать весь гражданский персонал

военного округа, так как подавляющее большинство воинских частей дислоцированы не по месту расположения управления военного округа, а на большом удалении от него. Кроме того, в каждой воинской части имеется собственная финансово-экономическая служба, на которую возлагается функция начисления заработной платы гражданскому персоналу воинской части, в том числе отчисления законно установленных налогов и сборов. В случае если заключение договора обязательного медицинского страхования будет производить управление военного округа, то функции по осуществлению уплаты единого социального налога будут возложены на соответствующих должностных лиц управления военного округа, так как отчисления страховых взносов (причем за весь гражданский персонал военного округа) будет производиться через инспекцию федеральной налоговой службы по месту расположения управления военного округа. Данная ситуация автору представляется абсурдной. Но если управление военного округа, а также командир воинской части не имеют возможности организовать осуществление обязательного медицинского страхования воинской части, то право гражданского персонала воинской части на получение медицинской помощи по программам обязательного медицинского страхования до решения указанного вопроса так и будет оставаться нереализуемым.

Необходимо отметить, что, кроме проблемы осуществления обязательного медицинского страхования, существует проблема возможного закрытия лицевого счета воинской части при ее исключении из ЕГРЮЛ, так как воинская часть в соответствии со ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации перестает обладать признаками бюджетного учреждения и ее счета, открытые в органе федерального казначейства подлежат закрытию. Воинская часть, исходя из требований ст. 20 Трудового кодекса Российской Федерации, не может являться участником трудовых отношений, соответственно командир воинской части не может заключать трудовые договоры с работниками, а также не может заключить коллективный договор с профсоюзным комитетом воинской части³.

С.В. Терешкович рассматривал три варианта решения указанной проблемы:

1) придание воинским частям статуса обособленных подразделений юридического лица без признания их филиалами (представительствами);

2) придание воинским частям статуса юридического лица либо обособленных подразделений юридического лица как филиалов (представительств);

3) внесение изменений в законодательство, позволяющих обособленным государственным организациям (в том числе военным) быть участниками налоговых, бюджетных, трудовых, отчасти гражданско-процессуальных и арбитражно-процессуальных (в части налоговых) отношений.

Наиболее рациональным С.В. Терешкович считает придание отдельным военным организациям статуса

³ См. также: Терешкович С.В. Возвращаясь к вопросу о правосубъектности воинской части // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 9. С. 70 – 78.



юридического лица, а остальным – статуса их филиалов (представительств). Военных организаций, не являющихся юридическими лицами, быть не должно⁴.

Соглашаясь с указанной позицией, автор настоящей позиции считает, что решение данного вопроса слишком затягивается.

17 января 2007 г. начальником Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации были даны указания № 314/7/99, в которых он констатирует, что «слабо ведется работа органами военного управления по исключению из Единого государственного реестра юридических лиц воинских формирований, созданных с нарушением действующего законодательства. В течение 2006 года из ЕГРЮЛ было исключено всего 29 воинских формирований». Процесс признания недействительными решений инспекций ФНС России о государственной регистрации в качестве юридических лиц воинских частей продолжается и сейчас. По самым скромным подсчетам он должен затронуть до 2 тыс. воинских частей.

Следует отметить, что в настоящее время наметилась тенденция к разрешению сложившейся ситуации с приданием воинским частям статуса юридических лиц. 14 января 2009 г. в Государственную Думу был внесен на рассмотрение законопроект и в настоящее время принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороне». В частности, предлагается, правом принимать решение о создании воинской части в организационно-правовой форме «федеральное бюджетное учреждение» наделить Министра обороны Российской Федерации (а не Правительство Российской Федерации, как в настоящее время).

Авторы законопроекта утверждают, что регистрация воинских частей в качестве юридических лиц обойдется в 6 млн руб., и что эта сумма имеется в бюджетных средствах, выделенных Министерству обороны Российской Федерации⁵.

Возвращаясь к теме нашей статьи, следует отметить, что, возможно, в настоящее время выходом из сложившейся ситуации будет осуществление работниками добровольного медицинского страхования в соответствии с установленными программами добровольного медицинского страхования. В соответствии со ст.ст. 1 – 2 Закона Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» добровольное медицинское страхование может быть коллективным и индивидуальным. Страхователями при добровольном медицинском страховании выступают отдельные граждане, обладающие гражданской дееспособностью, или (и) предприятия, представляющие интересы граждан. Возможно заключение договора добровольного медицинского страхования как отдельными работниками воинской части, так и всеми работниками воинской части со страховой медицинской организацией. Однако программы добровольного медицинского страхования предполагают за предоставление страхо-

вых услуг взимание высоких страховых взносов, что с учетом невысокой заработной платы гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации представляется автору слишком дорогим удовольствием и фактически делает программы добровольного медицинского страхования неприемлемыми для гражданского персонала воинской части.

Автор настоящей статьи предлагает следующий выход из сложившейся ситуации. Командование воинской части обращается к соответствующему командующему войсками военного округа с просьбой о признании воинской части в качестве обособленного подразделения – филиала ФГУ «Управление военного округа». ФГУ «Управление военного округа» готовит изменения в устав ФГУ в части указания в нем воинской части как филиала, согласовывает изменения устава и представляет на утверждение Министру обороны Российской Федерации. После государственной регистрации изменений, внесенных в Устав, воинская часть будет являться филиалом ФГУ. Безусловно, на это потребуется время, и немалое.

В соответствии со ст. 9.11 Закона Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» регистрация страхователей-организаций по месту нахождения их обособленных подразделений производится на основании заявления о регистрации в качестве страхователя, представляемого в срок не позднее 30 дней со дня создания обособленного подразделения.

В соответствии с п. 5 Правил регистрации страхователей в территориальном фонде обязательного медицинского страхования при обязательном медицинском страховании, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2005 г. № 570, организация, имеющая обособленные подразделения, обязана зарегистрироваться в качестве страхователя в территориальном фонде по месту нахождения каждого обособленного подразделения при обязательном медицинском страховании на основании заявления по установленной указанными Правилами форме. Указанное заявление представляется в территориальный фонд в срок не позднее 30 дней с даты создания обособленного подразделения с предоставлением копий документов, указанных в названных Правилах. Из данных положений следует обязанность ФГУ «Управление военного округа» зарегистрироваться в территориальном фонде обязательного медицинского страхования по месту нахождения соответствующей воинской части.

После регистрации в территориальном фонде обязательного медицинского страхования командир воинской части на основании доверенности ФГУ «Управление военного округа» может заключить договор обязательного медицинского страхования, а также выдать медицинские страховые полисы, по которым будет производиться предоставление медицинской помощи гражданскому персоналу воинской части.

⁴ Там же. № 10. С. 54 – 64.

⁵ Армию усилят юридическими лицами // Коммерсант. 2009. 15 янв. С. 3.



СКАЗКА ОБ ОДНОМ БАНКЕ И СЛУЖИВОМ ЧЕЛОВЕКЕ

(или о том, как выживать в условиях кризиса)

А.А. Абрамов, помощник начальника Военной академии войсковой ПВО Вооруженных Сил Российской Федерации по правовой работе – начальник юридической службы, подполковник юстиции

Где-то в государевом царстве, на его западных рубежах, в Смоленской области служил офицер. Звали его Андрейка. Во все времена деньгами служивых людей не баловали, не стало исключением и наше время.

Поэтому приходилось служивому к банкам обращаться и брать потребительские кредиты на покупку тех или иных дорогостоящих вещей. Как долго бы такое положение дел продолжалось, не знаю, если бы не столкнулся Андрейка с новым, ему ранее не известным кредитором. А кредитора того звали КБ “РК” (ООО).

А дело было так. Сломался, значит, у Андрейки телевизор, а на новый телевизор денег нет. Погоревал он, пообщался с родными и побрел к первому же магазину бытовой техники для покупки телевизора в кредит.

А в магазине том – “Э-до” телевизоров видимо-невидимо, а представителей кредитных организаций и того больше. Все подходят, о своих достоинствах и преимуществах рассказывают, а более всех представитель КБ “РК”. И что он только Андрейке ни рассказывал: и что процент по кредиту так мал, что Андрейка его и вовсе не увидит, никаких скрытых процентов за обслуживание счета, страховок у них в банке нет и всего прочего, чем пугают обывателей с экранов телевизоров и сами же обыватели друг друга, рассказывая о своих банковских похождениях, тоже нет.

Жаль не знал в ту пору служивый слов французского писателя-моралиста Э. Бошена, что чем больше говорят о своих достоинствах, тем меньше этому надо верить. Обрадовался сказанным словам Андрейка и строевым шагом пошел за прекрасным представителем банка оформлять кредит.

Долго сказка сказывается, быстро кредит оформляется и на подпись заемщику дается. А в это время к столу, где Андрейка пытался прочитать еще не остывший от печати на лазерном принтере договор, уже прорывались такие же, как Андрейка, далеко не богатые, но и не совсем бедные граждане, этого же города, видимо, тоже мечтавшие купить что-то в данном магазине за счет денежных средств такого же банка.

Видя неприветливые глаза потенциальных покупателей, жаждущих скорейших покупок, которым Андрейка представлялся вроде нехорошего человека, задерживающего очередь, а также глаза представителя банка, в которых читалось: “Разве вы нам не доверяете, если собираетесь здесь и сейчас читать все, что я

вам дала, а дала я вам вроде бы немало и для изучения данных документов необходимо немалое время, и вообще не прочитал бы ты это все дома”, Андрейка лишь спросил, где подписать.

Загрузив долгожданную попку в машину, а вместе с ней и целый пакет банковских документов, поехал служивый домой.

А дома-то все покупке рады, и лишь Андрейка не весел. Подсознательно он чувствовал, что не с добра ему банковский служащий так много документов дал, как бы чего не вышло. Так и случилось. Уже на втором листе предложения о заключении договора (собственно сам договор Андрейка не подписывал, а лишь согласился с офертой, сделанной банком, о чем прописано в п. 3 ст. 432 ГК РФ), после исследования его доставшейся по наследству лупой, он прочитал:

“Пункт 8. Условия страхования

8.1. В случае если в Предложении Заемщик выразил намерение принять участие в Программе страхования, то за сбор, обработку и техническую передачу информации о Заемщике в связи с заключением в отношении Заемщика Договора страхования Банк взимает комиссию (далее – Комиссия за подключение к Программе страхования).

8.2. Комиссия за подключение к Программе страхования составляет 0,80 % процента от Кредита на оплату Товаров/Услуг (п.2.2.а Предложения) за каждый месяц срока кредита. В случае если в Предложении Заемщик выразил намерение принять участие в Программе страхования, то банк по желанию заемщика может предоставить Заемщику Кредит на оплату Комиссии за подключение к Программе страхования; в таком случае сумма Комиссии за подключение к программе страхования может быть включена в Общую Сумму Кредита, что указывается в п.2.2 Предложения.

8.3. Комиссия за подключение к Программе страхования взимается единовременно путем безакцептного списания со Счета Заемщика в Банке”.

Руки служивого бросили оферту и судорожно схватили калькулятор для проверки расчетов, произведенных представителем банка в Графике платежей по Кредитному договору, который является неотъемлемой частью самого кредитного договора.

Худшие предположения оправдались – действительно, в контрольные суммы платежей входила и плата за погашение страховых сумм.



Оказалось, что Андрейка сам добровольно, кроме телевизора, приобрел и страховой полис от всякого рода бед и несчастий, которые могли бы помешать ему вернуть кредит банку.

Цифры из графика платежей, казалось, “надменно смеялись” над умственными возможностями служивого в области математики и юриспруденции. Невдомек было цифрам, что Андрейка имел за плечами красный диплом, а на плечах погоны подполковника юстиции (за что спасибо нашему государству, не обижало оно служивых образованием).

Прав был Сенека, сказавший однажды, что всякий предпочитает верить, а не проверять, подумал Андрейка. Будет и мне наука.

С такими мыслями, верой в справедливость и честное слово отправился Андрейка на следующий день к представителю банка. Встретили его там неприветливо, в глазах представителя банка стоял немой укор: и зачем ты к нам опять пожаловал, ведь с твоим денежным довольствием второй кредит мы тебе точно не дадим. Выслушав возмущение Андрейки по поводу страхования, представитель банка без излишних эмоций ответил: “А разве вы этого не хотели? Раз договор подписан, значит, это было Вашим желанием и я тут ни причем”.

Мир в глазах служивого перестал иметь зеленый оттенок, он понял, что за забором воинской части есть тоже жизнь, в которой оказывается, данное слово ничего не значит, где все «хозяева» своих слов: хочу – даю, захочу – заберу.

Разговор продолжать было не о чем, так как все доводы Андрейки: о его заблуждении в отношении страхования своей ответственности перед банком, об отсутствии, в конце концов, самого договора страхования этой ответственности не воспринимались второй стороной. Когда же Андрейка по памяти стал называть ст. 940 ГК РФ о том, что договор страхования должен быть заключен в письменной форме, что несоблюдение письменной формы влечет недействительность договора страхования (ст. 969 ГК РФ), представитель банка вообще потерял к нему интерес и, изящно поправив форменную одежду, направился высматривать очередного “искателя” банковского кредита.

С раздиравшей душу обидой за себя и за действительность за забором воинской части Андрейка пошел домой. Как назло, дома, на самом видном месте, потихоньку покрываясь пылью, лежал вчерашний кредитный договор.

Эмоции, переполнявшие душу, подталкивали Андрейку порвать ненавистную бумагу, а обрывки бросить в лицо банковскому работнику, но здравый смысл переборол эмоции и заставил еще раз взять в руки бабушкину лупу с 25-кратным увеличением и заняться чтением “финансового приговора”.

Между строк Андрейке виделись усмешки связанных между собой ст.ст. 309 и 310 ГК РФ о том, что обязательства должны исполняться надлежащим образом, и о недопустимости одностороннего отказа от исполнения обязательств, что делало чтение документа невыносимым.

Однако служивый, привыкший стойко переносить все тяготы и лишения, все же дочитал кредитный договор и принял для себя единственно правильное решение – из принципа не буду платить хитростью начисленные мне деньги и досрочно погашу потребительский кредит. И решение это было принято не из-за того, что у него появились денежные средства, а из-за чувства собственного достоинства и наличия настоящих друзей, всегда готовых прийти на выручку в трудную минуту.

Согласно п.5.1 Договора заемщик имел право погасить Кредит досрочно не ранее чем через три месяца, следующих за датой зачисления Банком кредита на Счет.

Не более трех недель ушло у Андрейки на сбор необходимых денежных средств для досрочного погашения кредита, и вот он снова в красивом магазине, в кабинете представителя банка. “Я желаю досрочно погасить полученный мною потребительский кредит,” – вымолвил с порога Андрейка и с гордостью протянул представителю банка письменное уведомление о данном намерении. “Хорошо,” – ответил представитель и расписался в копии уведомления. Такой оборот дела успокоил служивого и придал ему сил, и он уже без опаски спросил, можно ли узнать окончательную сумму для расчета с вашим банком. “Конечно?!” – то ли с удивлением, то ли с возмущением ответил представитель и присел к мерцающему монитору компьютера. Вот – протянул он Андрейке распечатанную на бумаге одну цифру.

Сердце служивого екнуло: наконец-то он покончит с долгами и начнет праведную жизнь, в которой он больше не будет поддаваться на уловки таких вот банков. Но цифра на бумаге быстро вернула его к действительности, по спине прокатилась капля холодного пота. Столь тщательно подсчитанная им сумма, денежный эквивалент которой он держал у себя в кармане, явно находилась в меньшей весовой категории с той, которая красовалась в бумаге банка. “Это как”, – мог только промолвить Андрейка, показывая на данную банком цифру. “Не знаю, – ответил представитель, – звоните, спрашивайте в головном отделении банка”.

Услышав голос на другом конце телефонного провода, служивый, по-армейски представился и прямо спросил: «Как вам удалось рассчитать столь солидную сумму задолженности по кредиту?» Милый женский голос спокойно пояснил, что начисленная ими сумма “рождена” слагаемыми основной задолженности по кредиту за три месяца (кредит и проценты по нему), оставшаяся сумма кредита без начисления процентов и стоимости страховой суммы за весь период действия договора страхования. Это придало некоторую уверенность Андрейке. Какое счастье: ведь он не ошибся и правильно рассчитал сумму долга перед банком, в которую включил стоимость мнимой страховки, и ему не придется собирать дополнительные денежные средства.

Уже с твердой уверенностью Андрейка сказал “приятному женскому голосу”, что он уже отправил денежный перевод, который соответствует озвученной сум-



ме, но без учета сумм страховых выплат после трех месяцев. «Какой договор страхования моей ответственности перед банком, связанной с невозвратом кредита, может быть, если я уже все заплатил?» Цитируя требования п. 1 ст. 958 ГК РФ о прекращении договора страхования в связи с невозможностью наступления страхового случая, он надеялся услышать от голоса слова поддержки и извинения за допущенную им ошибку. Но голос, изменив тон, сообщил, что ошибки нет, платить все равно придется, так как этого требует заключенный между нами договор и закон в данном случае не важен. Все, что осталось Андрейке, это попросить направить в его адрес сумму задолженности по кредиту, если таковая имеется, раскрыв ее слабые стороны.

Не дождавшись ответа от банка и уже наученный его хитростью, потянулся Андрейка с иском к мировому судье судебного участка № 6 г. Смоленска в соответствии с правилами подсудности (ст. 23 ГПК РФ). Хотел служивый расторгнуть кредитный договор, заключенный между ним и банком, в части условий страхования с момента его заключения, взыскать с КБ «РК» 732 руб. 57 коп. в возврат страховой выплаты, обязать закрыть кредитный счет и выдать ему справку-подтверждение о погашении кредита, а также 3 000 руб. в счет компенсации морального вреда.

Скоро ли, долго ли суд тот шел, но результат был таким: исковые требования Андрейки были удовлетворены частично. Кредитный договор в части условий страхования был расторгнут с момента его заключения, кредитный счет должен быть закрыт с выдачей справки-подтверждения о погашении кредита, взыскано с КБ «РК» в пользу Андрейки 732 руб. 57 коп. в возврат страховой выплаты, а также 1 000 руб. в счет компенсации морального вреда.

Казалось бы, и сказке конец, но последовавшие за решением события не позволяют этого сделать. Решение вступило в законную силу и в соответствии с п. 2 ст. 13 ГПК РФ подлежало неукоснительному исполнению. Но банк не хотел оставаться в накладе: он же в Москве, а служивый где-то далеко, он солидный и «крутой», а Андрейка, казалось ему, нет. «Решение – это, конечно, хорошо, – рассудил для себя банк, – но ведь суд у нас не всегда бывает конечной инстанцией и вздохнул, вспоминая лихие 90-е годы. Как назло, и Андрейка приехал в столицу нашей Родины и, размавивая судебным решением, прервав размышления банка, стал требовать выдачи справки о закрытии его счета. Но здесь банк все же вспомнил о законе и предложил служивому получить причитающееся по решению суда через судебного пристава-исполнителя.

Получать хорошо, а отдавать плохо, и для исправления ситуации вспомнил банк, что есть сейчас структуры, наподобие западных, по возврату долгов, «коллекторские фирмы» называются. Фирмы эти различными способами возвращают долги.

Казалось бы, причем тут наш служивый, которому должен банк, а не нет. Должен-то банк по решению суда, но по имеющимся у банка документам можно гово-

рить и об обратном. Не буду долго рассказывать, но отдал эти документы банк серьезному коллектору – ЗАО «СКК» г. Москвы. И здесь-то и начались у нашего служивого серьезные проблемы. Пришел он уставший домой, а там беготня, слезы, сказал некто по телефону, что в его дом пришло горе – страшный долг перед неким банком. Оставили телефон и приказали немедленно по прибытии служивого этот телефон ему передать, чтоб тот немедленно звонил в Москву, а то хуже будет.

Набрав данный ему родными номер, узнал Андрейка от некоей Анны Александровны, являющейся сотрудником вышеназванного ЗАО, что он, Андрейка, является страшным неплательщиком перед банком, долг его как снежный ком в горах набирает объем и его надо срочно гасить. Ссылки Андрейки на судебное решение не возымели на Анну Александровну никакого действия. С ее слов он впервые узнал, что суды вообще не рассматривают дела с суммой иска менее 5 тыс. руб. и, как следствие, судебное решение, на которое он ссылался, было самим Андрейкой и написано. Узнав, что служивый свои кровные отдавать не собирается, Анна Александровна пригрозила тем, что спокойная жизнь для Андрейки закончилась, что о его долге сначала узнает весь Смоленск, через его работу, друзей, знакомых, которым она будет звонить, а затем и вся страна после передачи информации о нехорошем заемщике Андрейке через бюро кредитных историй.

Конечно, настроение после таких разговоров у Андрейки сильно испортилось, а когда он получил уже официальное письмо из ЗАО с угрозами арестовать через суд все его имущество, возбудить в отношении его уголовное дело сразу по двум статьям УК РФ, рассказать всему миру о том, что Андрейка недобросовестный заемщик, настроение вообще стало никаким.

Как сказал Ф. Ларошфуко, о достоинствах человека нужно судить не по его хорошим качествам, а по тому, как он ими пользуется. Считал себя Андрейка честным и порядочным, и такие заявления ему явно были не по душе. Не захотел он мириться с несправедливостью и, не дожидаясь приезда новых друзей из Москвы, о чем ему любезно намекнула Анна Александровна, решил восстановить справедливость.

А как же ее восстановить, справедливость-то ту? На этот счет у Андрейки сомнений не было – только через суд. Конечно, можно было подождать, когда великие и могучие «взыскатели долгов» приехали бы на своем дорогом автомобиле из Москвы. Показать им решение мирового судьи, и они бы все поняли, что не писал его Андрейка и нет у него долгов перед банком. А потом они бы извинились и уехали бы обратно. Вариант неплохой, но если они не приедут или приедут, но не будут читать решение...

Такие рассуждения и привели служивого в Симонский районный суд г. Москвы с иском о защите чести, достоинства и деловой репутации, компенсации морального вреда к КБ «РК».

В основу данного иска Андрейка положил вступившее в законную силу решение мирового судьи. В силу п. 2 ст. 61 ГПК РФ в новом судебном заседании ему



уже не надо было доказывать отсутствие своей задолженности перед банком. Полученное им письмо от ЗАО «СКК» было доказательством распространения в отношении его недостоверных и порочащих его честь и достоинство, деловую репутацию сведений. Пункт 5 ст. 152 ГК РФ давал ему право требовать, наряду с опровержением таких сведений, и компенсации морального вреда.

Свои нравственные страдания служивый оценил в 300 000 тыс. руб.

Скоро ли, долго ли суд тот шел, но результат был таким: исковые требования Андрейки были удовлетворены частично. Действительно, сведения, распространенные банком, были признаны недостоверными и порочащими честь и достоинство Андрейки, но вот разумную компенсацию морального вреда суд установил в 7 тыс. руб. И правда, как могут честь и имя служивого так дорого стоить. Из взысканных 7 тыс. руб. 4 тыс. руб. были им потрачены на два приезда в Москву для участия в судебном заседании. Поэтому, пристально приглядевшись к взысканной сумме, о компенсации можно говорить лишь с натяжкой, но это уже другая история.

Сказка – ложь, но в ней намек, добрым молодцам урок:

1. Любой человек имеет право на защиту своих нематериальных благ. Статья 150 ГК РФ относит к нематериальным благам: жизнь и здоровье, достоинство личности, личную неприкосновенность, честь и до-

брое имя, деловую репутацию, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, право свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства, право на имя, право авторства, иные личные немущественные права и другие нематериальные блага, принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона. Указанные права неотчуждаемы и непередаваемы иным способом.

2. Защищать данные гражданину нематериальные блага можно и нужно, независимо от того, какой бы, казалось, серьезной организацией или должностным лицом они нарушены, так как перед судом все равны. В соответствии со ст. 151 ГК РФ если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные немущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда.

3. Защита нематериальных благ может осуществляться как в порядке гражданского, так и в порядке уголовного судопроизводства.

4. По вопросу, касающемуся рассмотрения судами дел о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц, следует изучить постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 1994 г. № 10, от 24 февраля 2005 г. № 3.

ИНФОРМАЦИЯ

(начало на стр. 76)

Причины увольнения по организационно-штатным мероприятиям выступают в роли юридических дозволений возможного поведения командиров (начальников), предоставляя возможность им действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т. е. совершать либо не совершать установленные правовой нормой действия.

При наличии в воинской части организационно-штатных мероприятий командир (начальник) вправе вывести военнослужащего в распоряжение на срок не более 6 месяцев; предложить занять высшую или низшую воинскую должность с согласия военнослужащего; назначить на равную воинскую должность без согласия военнослужащего. Военнослужащий при организационно-штатных мероприятиях может дать согласие на перевод к новому месту военной службы (при назначении на воинскую должность), заявить об отказе от назначения на высшую или низшую воинские должности и желании уволиться с военной службы по рассматриваемому основанию.

Вместе с тем, в связи с организационно-штатными мероприятиями военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, **может быть уволен**. Такая формулировка означает, что от желания военнослужащего указанное основание увольнения не зависит. Следует учитывать, что необходимо согласие военнослужащего при назначении на высшую или низшую воинскую должность. Согласия для назначения на равную воинскую должность не требуется (подп. «б» п. 15 ст. 11 Положения о порядке прохождения военной службы). Отказ военнослужащего от назначения на равную воинскую должность (должность) может рассматриваться как невыполнение условий контракта.



ОСОБОЕ МНЕНИЕ НА РЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ПОЗИЦИЙ ВОЕННОГО ПРАВА

С.В. Шанхаев, кандидат юридических наук, капитан юстиции

По мнению В.М. Корякина, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации являются вполне самостоятельными источниками современного военного права, поскольку им присущи все основополагающие признаки, которыми, согласно современной теории права, должны обладать источники права: обязательность, формальная определенность, общеизвестность¹.

Как отмечает Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, «...проблема судебного прецедента актуальна не только в области юридической науки. Это одна из кардинальных проблем развития современного права – и в смысле правотворчества, и в смысле правоприменения. Правотворческая деятельность судов в правовой системе России формально (официально) не признается, в доктрине интерпретируется противоречиво, но реально существует и через высшие судебные инстанции влияет на развитие права, так же как это имеет место и в ряде других стран Европейского континента (Греция, Италия, Нидерланды, ФРГ и др.). Конституционный Суд Российской Федерации дает общеобязательное, нормативное толкование Конституции, прекращает действие признанных им не соответствующими Конституции нормативных актов или не допускает их вступления в силу (нератифицированный договор Российской Федерации) либо, признавая закон не противоречащим Конституции, дает такое его толкование (путем выявления его конституционно-правового смысла), которое служит неперменным условием его конституционности и имеет, стало быть, нормативное значение для всех правоприменителей, в том числе судов общей юрисдикции. Решения Конституционного Суда, в результате которых нормативные акты, при-

знанные неконституционными, утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же общее значение (как и нормативные акты), не присущее по своей природе правоприменительным актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П “По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации”). Таким образом, решения Конституционного Суда по делам о проверке конституционности законов и иных нормативных правовых актов высокого уровня имеют, по сути, нормативный характер (обладают нормативной силой) и как таковые приобретают прецедентное значение...»².

Требование общеобязательности применения правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации связано с вопросом их истинности (безошибочности) и обусловлено тем, что Конституционный Суд Российской Федерации не имеет вышестоящей инстанции (ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ)³.

Однако судья Конституционного Суда Российской Федерации Б.С. Эбзеев, равно как и судья Верховного Суда Российской Федерации В.Г. Жуйков допускают возможность существования и допущения Конституционным Судом Российской Федерации ошибок⁴.

Более того, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин соглашается с тем, что в практике высшего судебного органа государства – Конституционного Суда Российской Федерации были и ошибки!⁵

¹ Корякин В.М. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам военного права. М., 2006. С. 29, 36.

² Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12.

³ Сасов К.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по налогообложению / под ред. С.Г. Пепеляева. М., 2008. С. 11.

⁴ Материалы научно-практической конференции «Судебный конституционный контроль в России: уроки, проблемы и перспективы» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 7. С. 52; Жилин Г.А. Соотношение целевых установок гражданского и конституционного судопроизводства // Журнал российского права. 1999. № 5/6. С. 29.

⁵ Зорькин В.Д. Судить по конституции и совести // Журнал российского права. 2003. № 9; Его же. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007. С. 93.



В теории правоприменительные ошибки подразделяются на внутренние и внешние. К внутренним, например, относятся недостатки правоприменительного решения, обусловленные несовершенством процесса правоприменения, в том числе неверным познанием фактов жизни, правовой основы дела, неправильной юридической квалификацией. В то время как внешние – это социально-правовые явления и процессы, лежащие за пределами правоприменительной деятельности, образующие ее внешнюю среду, но оказывающие негативное воздействие на качество правоприменительного акта (неясность и противоречивость законодательства, отсутствие стабильности юридической практики, недостаточность юридических знаний правоприменителей, противодействие заинтересованных лиц, неблагоприятные условия деятельности, недостатки в подборе и расстановке кадров, односторонность и неполнота доказательств, сложность процессуальных требований к совершению отдельных процессуальных действий, большая служебная загруженность, отсутствие специализации в работе)⁶.

В настоящей статье автором будет рассмотрена правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, касающаяся военного права, в частности, связанная с реализацией прав военнослужащих на обеспечение жилыми помещениями, а также увольнение с военной службы, (определение Конституционного Суда Российской Федерации “Об отказе в принятии к рассмотрению запроса президиума Московского окружного военного суда о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 1 статьи 23 Федерального закона “О статусе военнослужащих” от 1 ноября 2007 г. № 721-О-О – далее по тексту статьи – определение Конституционного Суда Российской Федерации)⁷. При анализе (критике) данного правоприменительного акта Конституционного Суда Российской Федерации будут использованы «основы и аксиомы» общей теории права, а также нормы военного права.

Так, в частности, Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении пришел к выводу, что «...*признание военно-врачебной комиссией военнослужащего, имеющего воинское звание офицера, ограниченно годным к военной службе* (здесь и далее в цитате курсив мой. – С. Ш.) на основании подпункта “б” пункта 3 статьи 51 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” *дает ему право, но не обязывает досрочно увольняться с военной службы и не лишает его права продолжать военную службу на должности, позволяющей выполнять соответствующие со-*

стоянию здоровья воинские обязанности. Следовательно, такой военнослужащий, если он нуждается в улучшении жилищных условий, не лишается возможности реализовать свое право на получение жилого помещения в порядке очереди. При этом военнослужащий, увольняемый по «льготному» основанию (по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями), в силу пункта 13 статьи 15 Федерального закона “О статусе военнослужащих” не может быть исключен без его согласия из списка очередников на получение жилых помещений по последнему перед увольнением месту военной службы и обеспечивается жилым помещением в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Таким образом, выражая свое несогласие на увольнение до обеспечения жилыми помещениями, военнослужащий свободно выбирает вариант реализации права на жилище путем получения жилого помещения в период дальнейшего прохождения военной службы на должности, учитывающей установленные ограничения по состоянию здоровья...».

Содержание приведенного абзаца из определения Конституционного Суда Российской Федерации позволяет сделать вывод, что военнослужащий должен (обязан, может или правомочен) «проходить военную службу» до тех пор, пока ему позволяет состояние здоровья, даже несмотря на то, что в данном случае у них имеются все законные основания для досрочного увольнения с военной службы. При этом единственным сдерживающим (ограничивающим и запрещающим) «противовесом» является отсутствие (необеспеченность по установленным нормам) у военнослужащего и членов его семьи жилого помещения.

С учетом изложенного вывод напрашивается один: личный состав военной организации государства⁸ укомплектован только из-за «жилых квадратных метров», а обеспеченность жильем является единственным стимулом прохождения военной службы (как в широком, так и в узком смысле).

Прежде всего, хотелось бы отметить, что указанное определение Конституционного Суда Российской Федерации на страницах журнала «Право в Вооруженных Силах» неоднократно являлось предметом рассмотрения ученых – военных юристов⁹.

Например, в своей статье З.Х. Акчурин, рассматривая проблемы жилищного обеспечения военнослужащих, досрочно увольняемых с военной службы, по при-

⁶ *Вопленко Н.Н.* Социалистическая законность и применение права. Саратов, 1983. С. 133 – 153.

⁷ Текст определения опубликован в “Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации” 2008 г. № 1.

⁸ Под военной организацией в данном абзаце понимается часть государственного механизма Российской Федерации, предназначенная для решения задач в области обороны и обеспечения военной безопасности военными методами и средствами вооруженной борьбы. Она включает в себя Вооруженные Силы, составляющие основу обеспечения военной безопасности, другие войска, воинские формирования и органы (Военное право: учеб. / под ред. В.Г. Стрекозова, А.В. Кудашкина. М., 2004. С. 108).

⁹ См.: *Акчурин З.Х.* Практика применения военными судами законодательства о жилищном обеспечении военнослужащих при увольнении с военной службы // *Право в Вооруженных Силах.* 2008. № 4. С. 42 – 51; *Его же.* Комментарий к определению Конституционного Суда Российской Федерации “Об отказе в принятии к рассмотрению запроса президиума московского окружного военного суда о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 1 статьи 23 Федерального закона “О статусе военнослужащих” от 1 ноября 2007 года № 721-О-О // Там же. № 6; *Его же.* Проблемы правового регулирования предоставления жилья военнослужащим вне очереди: различные подходы в практике правоприменения // Там же. № 8; *Его же.* Право на жилищное обеспечение военнослужащих, признанных ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья, при увольнении с нее // Там же. № 10. С. 60 – 71; *Титов А.В.* О некоторых вопросах реализации юридических обязанностей военнослужащих после истечения срока контракта о прохождении военной службы // Там же. № 5.



веденному выше абзацу из определения Конституционного Суда Российской Федерации указывает следующее: «... с одной стороны, появление такого подхода в толковании действующего законодательства имеет свое логичное объяснение. Так, подп. “б” п. 3 ст. 51 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” действительно не предусматривает обязательности увольнения военнослужащих, признанных военно-врачебной комиссией ограниченно годными к военной службе, при отсутствии их желания на это, позволяя им продолжать военную службу на воинских должностях с учетом имеющихся ограничений по состоянию здоровья. В то же время в соответствии с буквальным толкованием положений ст. 51 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” все предусмотренные основания увольнения разделены на группы, и рассматриваемое основание относится к группе, требующей наличия желания военнослужащего на реализацию права на увольнение, при волеизъявлении которого командование отказать в увольнении военнослужащему не вправе...»¹⁰.

Действительно, основания увольнения военнослужащих с военной службы, перечисленные в ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», разделены на группы в зависимости от наличия (отсутствия необходимости) волеизъявления самого военнослужащего на его увольнение с военной службы.

Соглашаясь с мнением З.Х. Акчурина, указанное положение Конституционного Суда Российской Федерации можно также признать не соответствующим правовым положениям, связанным с «разрушением» правоотношения и, как следствие, нарушением субъективных прав и юридических обязанностей субъектов правоотношения.

Так, в соответствии с общей теорией права правоотношение – это возникающая на основе норм права индивидуализированная общественная связь между лицами, характеризующаяся наличием субъективных юридических прав и обязанностей и поддерживаемая (гарантируемая) принудительной силой государства. Правоотношение всегда представляет собой известную общественную связь между лицами – людьми, их коллективами, государством, органами государства.

Правоотношение – правовая связь. Решающая конститутивная черта правоотношения состоит в том, что оно выражает особую общественную связь между лицами, связь через их права и обязанности.

В правоотношение входят следующие основные элементы:

- а) содержание правоотношения, причем различаются материальное содержание, т. е. поведение субъектов, и юридическое содержание, т. е. субъективные юридические права и обязанности;
- б) субъекты права, т. е. участники правоотношения;
- в) объекты правоотношения¹¹.

Правоотношения можно рассматривать в широком и узком смысле, т. е. выделять два их вида по отношению к юридическим нормам. Под правоотношением в широком смысле понимается объективно возникающая до принятия соответствующего закона особая форма социального взаимодействия, участники которого обладают взаимными, корреспондирующими правами и обязанностями и реализуют их в целях удовлетворения своих потребностей и интересов в особом порядке, не запрещенном государством. Под правоотношением в узком смысле слова понимается разновидность социального отношения, урегулированного юридической нормой, участники которого обладают взаимными, корреспондирующими правами и обязанностями и реализуют их в целях удовлетворения своих потребностей и интересов в особом порядке, гарантированном и охраняемом государством в лице его органов. Иными словами, под правоотношением этого вида понимается юридическая норма в действии. Лица, обладающие правами, называются управомоченными, а несущие обязанности – обязанными.

Основное юридическое содержание правоотношения составляют субъективное право и юридическая обязанность сторон.

Под субъективным правом понимается установленная юридической нормой мера возможного поведения участника правоотношения.

Сущность субъективного права состоит в гарантированной возможности совершать определенные действия. Юридически возможное поведение имеет три формы своего проявления.

Во-первых, это возможность управомоченного лица вести себя активно, совершать любые действия, как предусмотренные юридическими нормами, так и не запрещенные законом.

Во-вторых, это возможность требовать от обязанного лица совершения активных действий или воздержание от действий.

В-третьих, это право притязания или возможность обратиться за защитой своего нарушенного права в правоохранительные органы, т. е. привести в действие охранительный механизм государства¹².

При этом, по мнению Г.Ф. Шершеневича, субъективное право является мерой свободы действий субъекта, направленных к осуществлению его интереса¹³.

Вполне очевидно, что субъект свободен реализовать указанную возможность несколькими путями. В этой связи способ осуществления права следует рассматривать как один из вариантов правомерного поведения управомоченного субъекта, посредством которого он удовлетворяет свой интерес в рамках конкретного субъективного права.

Назначение субъективного права указывает на ту потребность, которую в идеале можно удовлетворить с помощью его осуществления, а способ осуществления права дает возможность реально удовлетворить

¹⁰ Акчурин З.Х. Комментарий к определению Конституционного Суда Российской Федерации...

¹¹ Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. М., 1981. С. 82, 85, 99, 100.

¹² См. более подробно: Общая теория права и государства: учеб. / под ред. В.В. Лазарева. М., 1996. С. 179, 184, 185; Теория государства и права: учеб. М., 2001. С. 114.

¹³ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: учеб. пособие: в 2 т. Т. 2. М., 1995. С. 202.



эту потребность посредством реализации полномочий, заключенных в содержании данного права¹⁴.

Юридическая обязанность – это мера должного поведения обязанного субъекта, т. е. обусловленная требованием юридической нормы и обеспеченная возможностью государственного принуждения необходимостью определенного поведения, определенных действий. Если от субъективного права можно отказаться, т. е. не использовать его, то от юридической обязанности отказаться нельзя. Юридическая обязанность также имеет три варианта своего проявления. Это может быть, во-первых, обязанность лица совершать собственные активные действия; во-вторых, обязанность его пассивного поведения; в-третьих, обязанность претерпеть меры государственного принуждения, т. е. нести юридическую ответственность.

Юридическая обязанность – необходимое поведение субъекта правоотношения, установленное для удовлетворения субъективного права. Без соответствующей юридической обязанности субъективное право превращается в фикцию¹⁵.

В жизни чаще всего каждая из сторон в правоотношении обладает и субъективными правами, и юридическими обязанностями одновременно. Нередко субъективные права и юридические обязанности совпадают. Иными словами, возможность действовать, предоставленная лицу юридическими нормами, является его обязанностью, составляет для него определенную общественную необходимость действовать. Таковы полномочия органов государства и должностных лиц, составляющие одновременно и их обязанности, и их права. Они образуют *компетенцию* (курсив мой – С. Ш.) органов государства и должностных лиц. Осуществление прав в отношении граждан, предприятий и организаций составляет обязанность должностного лица по отношению к государству и его органам¹⁶.

В содержание прохождения военной службы входят, в частности, юридические факты, связанные с увольнением военнослужащих с военной службы¹⁷.

Как верно указывает К.В. Фатеев: «...возникновение правоотношений при увольнении с военной службы осуществляется на основе материальных и юридических предпосылок. Материальные предпосылки увольнения с военной службы – это жизненные интересы и потребности участников (субъектов) увольнения. Под их влиянием участники увольнения вступают в отношения с военнослужащими, органами военного управления, их должностными лицами. Другими словами, это совокупность различных обстоятельств (социально-экономических, политических, семейных и иных), требующих правового регулирования. Юридические предпосылки увольнения с военной службы состоят из трех составляющих: норма права; правосубъектность; юридический факт. Если

таких предпосылок нет, правоотношение невозможно...»¹⁸.

При этом, в своем диссертационном исследовании К.В. Фатеев отмечает, что юридическое содержание увольнения с военной службы – это возможность, необходимость или запрещение определенных действий управомоченного или обязанного лица. Фактическое же содержание увольнения с военной службы включает в себя сами действия, в которых реализуются права и обязанности. Юридическое содержание шире фактического, так как включает в себя неопределенное количество возможностей, тогда как фактическое – только один из возможных вариантов реализации субъективного права.

Субъективное право увольнения с военной службы – это мера возможного поведения управомоченного лица в целях удовлетворения его интересов, обеспеченная юридическими обязанностями других лиц. Субъективное право увольнения с военной службы состоит не только в возможности совершения такого действия, но и в юридическом или фактическом поведении управомоченного лица.

Субъективное право увольнения с военной службы состоит из ряда правомочий:

- право на собственные действия в целях использования полезных свойств объекта увольнения с военной службы;
- право на принятие юридических решений;
- право требовать от другой стороны исполнения обязанности;
- право на принудительное исполнение обязанности.

Юридическая обязанность увольнения с военной службы выступает как мера необходимого поведения, предписанная обязанному лицу и обеспеченная в случае необходимости государственным принуждением. При этом, юридическая обязанность увольнения с военной службы характеризуется следующим:

- это мера необходимого поведения, обеспечивающая интересы других лиц;
- это реальное фактическое поведение обязанного лица;
- основанием возникновения юридической обязанности увольнения с военной службы являются норма права и конкретные юридические факты (основания увольнения);

– невыполнение или ненадлежащее выполнение юридической обязанности влечет предусмотренные законом санкции и меры государственного принуждения¹⁹.

Таким образом, в правоотношениях, связанных с увольнением военнослужащих с военной службы, управомоченными субъектами (обладающими субъективными правами) являются военнослужащие, которые выразили свое желание уволиться с военной службы, а обязанными лицами в данном случае выступают соответст-

¹⁴ Малиновский А.А. Способы осуществления права // Журн. рос. права. 2007. № 3.

¹⁵ Общая теория права: курс лекций / под ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 421.

¹⁶ Общая теория права и государства: учеб. С. 186.

¹⁷ Военное право: учеб. С. 236.

¹⁸ Кудашкин А.В., Зорин А.С., Лобов Я.В., Тюрин А.И., Фатеев К.В., Шанхаев С.В. Комментарий к Федеральному закону “О воинской обязанности и военной службе”. М., 2007.

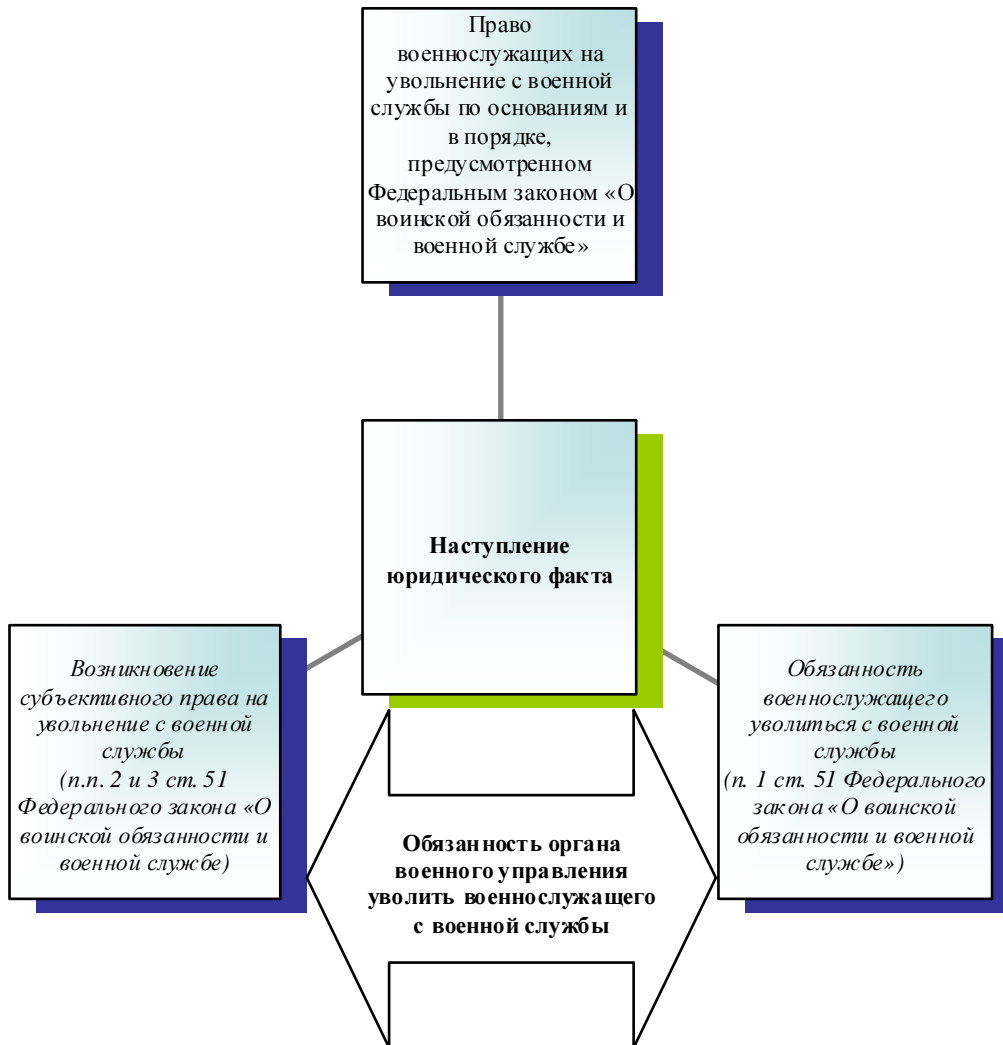
¹⁹ Более подробно см.: Фатеев К.В. Организационно-правовые вопросы увольнения с военной службы граждан, проходящих ее по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 18 – 20.

вующие органы военного управления (их должностные лица), обладающие в порядке, предусмотренном законодательством о военной службе, соответствующей компетенцией по реализации субъективного права стороны правоотношения – конкретного военнослужащего.

При этом, структура правоотношений при увольнении с военной службы наглядно проявляется толь-

ко во взаимодействии прав и обязанностей их участников. Праву одного участника (субъекта) увольнения с военной службы соответствует обязанность другого субъекта увольнения²⁰.

Структуру правоотношения, связанного с увольнением с военной службы, можно показать схематично следующим образом:



Изложенные выше теоретические положения позволяют сделать вывод, что правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, связанная с тем, что «...признание военно-врачебной комиссией военнослужащего, имеющего воинское звание офицера, ограниченно годным к военной службе на основании подпункта “б” пункта 3 статьи 51 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” *дает ему право, но не обязывает досрочно увольняться с военной службы* (курсив мой. – С. Ш.) и не лишает его права продолжать военную службу на должности, позволяющей выполнять соответствующие состоянию здоровья воинские обязанности...», лишена теоретического обоснования, поскольку нарушается структура правоотношения, возник-

ающего при увольнении военнослужащего с военной службы, так как военнослужащий (офицер), изъявивший желание на увольнение с военной службы по состоянию здоровья, стал участником (субъектом) правоотношений, связанных с увольнением с военной службы.

При этом, предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т. е. совершать либо не совершать установленные административно-правовой нормой действия, является методом правового регулирования увольнения с военной службы. Этот метод применяется не только при реализации субъективных прав, но и при осуществлении правового статуса военнослужащими, использовании ими предоставленных им прав и правомочий. В нашем случае офицер име-

²⁰ Фатеев К.В. Увольнение с военной службы // Право в Вооруженных Силах. 2002. № 7.



ет право на увольнение с военной службы по состоянию здоровья при признании его военно-врачебной комиссией ограниченно годным к военной службе, однако такой офицер имеет право продолжить военную службу при его желании (подп. «б» п. 3 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»)²¹.

Таким образом, на основании проведенного анализа можно констатировать, что правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в определении от 1 ноября 2007 г. № 721-О-О, не соответствует «аксиоме» науки общей теории права. Субъективные права военнослужащих на увольнение с военной службы не корреспондируют обязанностям соответствующих должностных лиц органов военного управления по реализации данного субъективного права, что в итоге является нарушением прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О статусе военнослужащих».

Применение на практике определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2007 г. № 721-О-О будет считаться нарушением прав военнослужащих, которое выражается в следующем.

В соответствии с п. 4 ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих» реализация мер правовой и социальной защиты военнослужащих является обязанностью командиров (начальников). Одновременно в соответствии с п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» государство гарантирует предоставление военнослужащим жилых помещений.

Пунктом 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих» императивно установлено, что военнослужащие – граждане Российской Федерации, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, нуждающиеся в улучшении жилищных условий по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, без их согласия не могут быть уволены с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями без предоставления им жилых помещений.

Приведенной нормой указанного Федерального закона предусмотрено безусловное предоставление жилья военнослужащим при их увольнении с военной службы по указанным в названной статье основаниям.

Одним из условий увольнения признанного нуждающимся в жилых помещениях военнослужащего с военной службы по состоянию здоровья является обеспечение его жилым помещением в связи с увольнением, так как в соответствии с императивными положениями п. 1 ст. 15 и п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих» он должен быть до увольнения с военной службы обеспечен в установленном порядке жилым помещением.

Более того, ставить в зависимость увольнение военнослужащего с военной службы от обеспечения жилым помещением по мере его поступления от довольствующего органа и в силу этого фактически создавать не основанные на нормах Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» условия для продолжения военной службы нельзя, так как после приобретения права на увольнение с военной службы и выражения военнослужащим волеизъявления на увольнение в соответствующем рапорте у командования возникает прямая обязанность по реализации указанного субъективного права.

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В соответствии с ч. 3 ст. 1 Жилищного кодекса Российской Федерации жилищные права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Какого-либо федерального закона, ограничивающего права указанных выше военнослужащих и права членов их семей на обеспечение жилым помещением, нет.

Недостаточность выделения жилых помещений из довольствующего органа не должна служить основанием для ограничения прав и свобод военнослужащих, так как данные ограничения могут быть установлены только федеральным законом (п. 2 ст. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). Никто не полномочен ограничивать военнослужащих и членов их семей в правах и свободах, гарантированных Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О статусе военнослужащих» (п. 5 ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). Указанных же ограничений названный Федеральный закон не содержит.

При этом, запрет на увольнение признанных нуждающимися в жилых помещениях военнослужащих с военной службы по состоянию здоровья (ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих») не ставится в зависимость от основания увольнения с военной службы (в порядке п. 1 или п. 3 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»). Увольнение с военной службы по состоянию здоровья независимо от конкретного пункта ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» осуществляется на общих и единых принципах, в том числе и при реализации прав и гарантий по предоставлению жилых помещений при увольнении с военной службы.

²¹ Фатеев К.В. Указ соч.



И ВСЕ ЖЕ - НУЖНЫ ИЛИ НЕ НУЖНЫ АРМИИ ВОЕННЫЕ ЮРИСТЫ?

С.С. Харитонов, кандидат юридических наук, доцент

Активное реформирование структуры юридической службы Вооруженных Сил Российской Федерации началось в 2007 г. в процессе создания, а впоследствии и комплектования штата Главного правового управления Министерства обороны Российской Федерации (Положение об этом управлении утверждено приказом Министра обороны Российской Федерации от 11 сентября 2007 г. № 355). Основная проблема данного реформирования заключалась в том, что в большинстве главных и центральных органов военного управления сокращались должности офицеров юридической службы, за счет которых вводились воинские должности в Главном правовом управлении. В результате стало практически невозможно оперативно проводить правовую экспертизу проектов служебных документов, подготавливаемых в указанных управлениях, выполнять требование п. 46 Инструкции о порядке подготовки и представления на подпись проектов приказов и директив Министра обороны Российской Федерации и его заместителей (приложение № 2 к приказу Министра обороны Российской Федерации от 30 ноября 1997 г. № 450 (с последующими изменениями), в соответствии с которым проект приказа должен пройти правовую экспертизу в управлении, в котором он разрабатывается. Следствием этого явилось издание правовых документов (в том числе на уровне приказов Министра обороны Российской Федерации), не только противоречащих действующему законодательству, но и попросту неясных по своему содержанию.

Можно привести множество примеров издания служебных документов, подготовленных с вышеуказанными нарушениями, однако в настоящей статье мы рассмотрим только некоторые из них.

В частности, в одном из пунктов приказа Министра обороны Российской Федерации от 30 апреля 2008 г. № 240 присутствует следующая формулировка: *«приказываю... принимать меры по повышению роли собраний офицеров, общих собраний военнослужащих, женских советов, родительских комитетов, общественно-дисциплинарных комиссий, социальных комиссий и других органов общественности в целях усиления их влияния на формирование здоровой нравственной атмосферы и сплочение воинских коллективов»*. Налицо нарушение подп. «б» п. 49 Инструкции по делопроизводству в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 23 мая 1999 г. № 170 (с последующими изменениями), в соответствии с которым служебный документ должен содержать конкретные и реальные предложения или указания. В при-

веденной цитате конкретики и, как следствие, реальности ее исполнения не прослеживается.

В другом пункте того же приказа содержится, по сути, пропагандистское требование: *«практиковать конкурсы на лучший орган дознания и лучшего дознавателя в воинских частях, соединениях, объединениях, родах войск Вооруженных Сил, военных округах (на флотах), видах Вооруженных Сил, а также в Вооруженных Силах в целом»*. У правоприменителя возникает неизбежный вопрос: по каким критериям оценивать качество и уровень исполнения своих обязанностей дознавателями? Исходя из круга вопросов, решаемых дознавателем, возможными здесь представляются следующие критерии:

- по количеству возбужденных уголовных дел;
- по количеству отказанных в возбуждении уголовных дел;
- по количеству приговоров, вынесенных судами в отношении возбужденных в воинских частях дел;
- общее количество лет лишения свободы по обвинительным приговорам судов в течение определенного промежутка времени (например, года) и т. п.

Наверное, все приведенные критерии оценки работы дознавателей как минимум абсурдны. Тем более что вышеназванным приказом установлен основной показатель работы органов военного управления по поддержанию правопорядка и воинской дисциплины – коэффициент количества происшествий и правонарушений в пересчете на тысячу военнослужащих.

Представляется, что в процессе проведения правовой экспертизы проекта данного приказа в том управлении, в котором он разрабатывался, указанные недостатки были бы выявлены и документ был бы возвращен на доработку исполнителям.

Другой пример. В соответствии с Положением о Главном управлении кадров Министерства обороны Российской Федерации, утвержденным приказом Министра обороны Российской Федерации от 4 января 2005 г. № 5, начальник Главного управления кадров имеет право давать указания в пределах своих полномочий центральным органам военного управления Вооруженных Сил, военным округам, флотам и вести с ними переписку по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления. В рамках данных полномочий были изданы указания начальника Главного управления кадров Министерства обороны Российской Федерации от 23 марта 2008 г. № 173/2/588, которыми определено, что в целях единого подхода к подготовке, оформлению и представлению на подпись проектов приказов по личному составу следует руководствоваться, в числе прочих, приказом Министра



обороны СССР 1982 г. № 0200. Однако на момент издания указаний данный приказ не действовал на территории Российской Федерации уже более двух лет, поскольку в 2005 г. по данному вопросу был издан новый приказ.

И опять же, возникает естественный вопрос: как же так получилось, что должностные лица Управления требуют от подчиненных кадровых органов пользоваться в работе не действующим правовым актом? Ответ очевиден – в разработке данного служебного документа, по всей видимости, не участвовали должностные лица юридической службы. А не участвовали они в ней по совершенно простой причине: в указанном Управлении к тому времени уже не было должностей юридической службы.

Нами приведены лишь несколько примеров реализации только первого этапа реформирования органов юридической службы. А в перспективе юридическую службу Вооруженных Сил Российской Федерации ждет реализация указаний Министра обороны Российской Федерации от 21 февраля 2008 г. № 205/2/97¹, в которых содержатся общие требования по оптимизации штатной численности воинских должностей, подлежащих замещению офицерами, прапорщиками (мичманами), сержантами (старшинами) и солдатами (матросами), и особенности ее оптимизации в структурах Вооруженных Сил Российской Федерации. В соответствии с данными требованиями подлежат *максимальной замене* на должности гражданского персонала должности офицеров в подразделениях юридической службы. Четко прослеживается общая идея указаний – воинские должности в Вооруженных Силах Российской Федерации должны быть сохранены только для тех, кто непосредственно осуществляет руководство личным составом. В связи с этим выглядит весьма непонятной идея введения института военных священников: в соответствии с п. 1 ст. 5 проекта федерального закона «О военных священниках»² «*военные священники и их помощники по статусу приравнены к военнослужащим, проходящим военную службу по контракту: священники – на офицерских должностях, их*

помощники – на должностях солдат и сержантов. Прохождение ими службы в Вооруженных Силах Российской Федерации, их права и социальные гарантии регламентируются федеральными законами “О воинской обязанности и военной службе”, “О статусе военнослужащих”, а также иными нормативными правовыми актами, определяющими порядок прохождения военной службы, с учетом особенностей, установленных настоящим Федеральным законом». По всей видимости, разработчики законопроекта полагали, что в полку больше нужен «майор-батюшка», а не, например, майор-юрист. Данная инициатива уже более двух лет вызывает многочисленные дискуссии, в том числе и в средствах массовой информации³.

Пока рано говорить о последствиях проведения организационно-штатных мероприятий такого характера, однако следует отметить, что подобного рода преобразования в юридической службе уже проводились ранее и «истории известны случаи, когда неудовлетворительное состояние органов военно-юридической службы России и принижение ее должностей приводило к негативным последствиям, снижали эффективность правового обеспечения Вооруженных Сил России и повышали экономические затраты... на содержание неэффективных структур»⁴.

В заключение хотелось бы напомнить, что перед введением в 90-х гг. прошлого века должностей помощников командиров дивизий и полков по правовой работе в Московском военном округе в 1986 – 1988 гг. на базе Таманской и Кантемировской дивизий, Горьковского корпуса был проведен эксперимент. Целью эксперимента ставилось установить, как оптимальнее комплектовать данные должности – лицами гражданского персонала или все же военнослужащими. Эксперимент подтвердил необходимость наличия *военнослужащих-юристов* в войсках и органах военного управления. Полагаем возможным надеяться, что дальнейшее реформирование юридической службы будет учитывать продуманность и обоснованность принимаемых кадровых решений, которые присутствовали в прошлые годы.

Уважаемые подписчики серии книг

“Право в Вооруженных Силах - КОНСУЛЬТАНТ”

Во втором полугодии 2009 г. будут отправлены по подписке следующие книги:

- 1) Комментарий к Дисциплинарному уставу ВС РФ;**
- 2) 1000 вопросов и ответов о военной службе и статусе военнослужащих;**
- 3) Справочник по работе жилищной комиссии воинской части;**
- 4) Справочник военного пенсионера;**
- 5) Уголовная ответственность военнослужащих за неисполнение приказа;**
- 6) Оплата труда гражданского персонала. Комментарии и разъяснения.**

Подписной индекс - 79205 по каталогу “Роспечать”.

¹ Текст указаний получен из открытого источника: интернет-ресурс <http://Nachfin.info/sql-forum/viewtopic.php?p=5952>.

² Текст законопроекта размещен в открытом доступе на интернет-ресурсе <http://www.portal-credo.ru/site/?act=news&id=40660&type=view>.

³ См., например: *Мясников В.А.* Военный прокурор двинул в бой священников. Ведомственные конфликты предвещают скорые кадровые перемены // Независимая газета. 2006. 15 февраля; *Выжугевич В.* Священник на взводе. Поможет ли армии военное духовенство? // Российская газета. 2006. 3 марта; *Тюрин А.И.* Конституционное право военнослужащих на свободу вероисповедания: проблемы его реализации в войсках // Право в Вооруженных Силах. 2006. № 1.

⁴ *Решетов Г.А.* Организационно-правовые основы деятельности юридической службы вооруженных сил России в XVIII – начале XX в. (историко-правовое исследование): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 177 – 178.

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Журнал “Право в Вооруженных Силах - Военно-правовое обозрение” включен в Перечень ведущих рецензируемых журналов, утвержденный ВАК Минобрнауки России, в котором могут быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора или кандидата юридических наук

ЧТО ДЕЛАТЬ, ЕСЛИ:

- Вы пострадали от неправомерных действий командира?..
- Ваш ребенок болен, а на него вот-вот наденут военную форму?..
- Вы хотите уволиться, и не знаете, как это правильно сделать?..
- Вас “задвинули” в очереди на жилье?..
- Вы всю жизнь служили честно, а Вас, когда Вы попытались заявить о своих законных правах, пытаются сделать “плохим” и уволить по “дискредитирующим” основаниям?
- Вам предстоит судебная тяжба?..
- Вас незаконно уволили с работы (службы) или привлекли к материальной ответственности?..

Первое: не ждите, когда ситуация станет безвыходной.

Второе: наберите номер телефона (495) 334-98-04 (11.00-17.00, будние дни), факс 334-92-65 и запишитесь на консультацию к юристу Регионального общественного движения “За права военнослужащих”.

117342 г. Москва, ул. Бутлерова, д. 40, офис 508, внутренний тел. 5-93.

Проезд до станции метро “Профсоюзная”, далее троллейбусом № 85 до остановки “Ул.Бутлерова”

Научно-консультативный совет журнала

Дамаскин О.В. - доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, государственный советник Российской Федерации 2 класса;

Дерепко С.А. - кандидат педагогических наук, академик РАЕН, начальник Военной финансово-экономической академии, доцент;

Корякин В.М. - доктор юридических наук;

Кудашкин В.В. - доктор юридических наук, руководитель правового департамента Государственной корпорации “Ростехнологии”;

Маликов С.В. - доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАЕН, начальник кафедры криминалистики Военного университета;

Петухов Н.А. - доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой Российской академии правосудия, генерал-полковник юстиции в отставке;

Стрекозов В.Г. - доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, судья Конституционного Суда Российской Федерации;

Толкаченко А.А. - доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, судья Верховного Суда Российской Федерации;

Тонконогов В.П. - заслуженный юрист Российской Федерации, начальник правового управления Главного командования внутренних войск МВД России;

Чеканов В.Е. - кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор Московского пограничного института ФСБ России.

ЧИТАЙТЕ В СЛЕДУЮЩЕМ НОМЕРЕ:

Право на карьеру заменить деньгами?

Есть ли права у Вооруженных Сил Российской Федерации?

Закон о статусе хотят отменить. Что так и не было реализовано за 16 лет?

НИС “пробуксовывает”?

Правовые проблемы карьерного роста

Юридические лица в ВС РФ узаконены (комментарий нового закона)

Права лиц гражданского персонала при увольнении

Военно-правовое обозрение:

Новое военное законодательство

Финансово-экономическая работа в военных организациях

Военно-уголовное право

Уважаемые читатели!

Редакция оставляет за собой право изменять содержание очередного номера журнала в связи с изменением текущего законодательства.

Наш адрес в Интернете: www.voennoepravo.ru

Адрес электронной почты: vpravo@mail.ru

Редакция отвечает на страницах журнала только на те вопросы читателей, которые присланы на купонах (а не на вклейках, вкладках, письмах).

Ответы публикуются только в журнале, на дом не высылаются.

Если Вы решили обратиться в редакцию за советом, изложите свой вопрос кратко и разборчиво на купоне. Ксерокопии купонов и дополнительные материалы не рассматриваются. При ответе на вопросы редакция руководствуется действующим законодательством, нормативными правовыми актами министерств и ведомств.

Запечатайте купон в почтовый конверт, не складывая его, и вышлите по адресу:

111033, г. Москва, Ж-33, а/я 44,
Харитонову С.С.

Ответ будет опубликован в ближайших номерах журнала.

ПРАВО В ООРУЖЕННЫХ СИЛАХ - № 5
ВОЕННО-ПРАВОВОЕ ОБОЗРЕНИЕ

Впишите в клетки любые
шесть цифр - это ваш шифр

--	--	--	--	--	--

Текст вопроса _____

Место жительства (город, область): _____
