

СОДЕРЖАНИЕ

Новые документы

Новеллы правового регулирования2

Правовая страница командира

В.В. Бараненков. Новеллы в правовом обеспечении информационной безопасности военнослужащих6

Д.Е. Зайков. Работники военных организаций: совершенствование антикоррупционного статуса12

С.В. Аникушин. Проблемы правового регулирования вопросов отчисления курсантов из военно-учебных заведений (на примере ВУЗов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации) (начало)17

Социальная защита военнослужащих

В.А. Веневитина. Особенности прокурорской проверки исполнения законов о медицинском обеспечении военнослужащих21

Я.О. Соколов. О сохранении рабочего места за гражданином, прошедшим военную службу по призыву25

В.В. Тараненко, С.С. Харитонов. О выплатах членам семьи посмертно награжденного военнослужащего: законность и справедливость правовой нормы28

Военные аспекты гражданского и жилищного права

Д.Ю. Гайдин, Д.И. Ковтков. Особенности жилищного обеспечения граждан Российской Федерации, подлежащих переселению из закрытых военных городков (краткий научно-практический комментарий к Указу Президента Российской Федерации от 23 мая 2019 года № 239)33

Н.С. Нижник, И.В. Кудрявцев. Военнослужащий как специальный субъект права: специфика реализации права военнослужащих на служебные жилые помещения40

Военно-уголовное право и процесс

Я.Н. Ермолович. Судебная практика по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (научно-практический комментарий к постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 июня 2019 года № 15)47

С.С. Харитонов. О некоторых вопросах квалификации и назначения наказаний за преступления террористической направленности59

Правовая помощь военному комиссару и призывнику

Я.О. Соколов. О праве гражданина, выбравшего альтернативную гражданскую службу, пригласить на заседание призывной комиссии лиц, которые готовы подтвердить достоверность его доводов67

В.В. Калашиников. Правовое регулирование деятельности военных учебных центров: что нового?70

Международное право, военные проблемы международного права

О.Ю. Петров. Некоторые особенности современного международно-правового статуса Каспийского моря, и их влияние на международное судоходство и военно-морскую деятельность государств76

Точка зрения

С.С. Харитонов. Земельный участок как препятствие в получении жилья военнослужащим: необходимость корректировки правовой нормы84

О.А. Овчаров. Правовое просвещение и особенности его осуществления в войсках военным духовенством (вопросы совершенствования правовой работы). Часть 391

Сведения об авторах, аннотации и библиографические списки96

*Научно-практический журнал
«Право в Вооруженных Силах –
Военно-правовое обозрение» /
«Военно-правовое обозрение.
Теория и практика»*

№ 9 (266) сентябрь 2019 г.

Издается с июля 1997 г.

Главный редактор

Кудашкин А.В.

Заместитель

главного редактора

Белов В.К.

Выпускающий редактор

Тюрин О.А.

Администратор

Грекова Е.А.

Компьютерная верстка

Зулькарнаев А.Б.

*Издание зарегистрировано
Министерством РФ по делам печати,
телерадиовещания и средств массовых
коммуникаций.*

*Регистрационные номера
ПИ № ФС77-66682 от 27.07.2016 /
ПИ № ФС77-75989 от 19.06.2019*

Учредитель и издатель:

Коллектив редакции;

ООО «Центр правовых

коммуникаций»

Адрес редакции и издателя:

105082, г. Москва,

пл. Спартаковская, д. 14, стр. 3,

эт. 2, ком. 9, офис 27

Адрес в Интернете –

<http://www.opklex.com>

E-mail: pvsypo@mail.ru

Администратор сайта

Белов В.К.

ISSN 2219-5947

Подписной индекс 72527

Выходит ежемесячно

Распространяется только

по подписке, цена свободная

© Редакция журнала

«Право в Вооруженных Силах –

Военно-правовое обозрение»

© ООО «Центр правовых

коммуникаций»

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

*Редакция не ограничивает авторов
в возможности высказывания
на страницах журнала своего мнения,
которое может не совпадать
с точкой зрения редакции.*

Подписано в печать 20.08.2019

Отпечатано в ООО «Красногорская типография»

143405, Московская область, г. Красногорск, Коммунальный квартал, дом 2.

НОВЕЛЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Изменен порядок поступления на военную службу и прохождения военной службы в войсках национальной гвардии

Лица, не являющиеся военнослужащими, проходящие службу в войсках национальной гвардии и имеющие специальные звания полиции, могут быть приняты с их согласия на военную службу по контракту в войска национальной гвардии в упрощенном порядке.

Указанные лица, подлежащие переводу на военную службу в подразделения войск национальной гвардии в соответствии с решением Президента Российской Федерации, с их согласия могут быть приняты на военную службу по контракту без прохождения испытания, проведения аттестации, мероприятий по медицинскому освидетельствованию, профессиональному психологическому отбору, а также без проверки соответствия установленным требованиям по уровню их образования, квалификации и физической подготовки.

С указанными лицами, достигшими возраста 50 лет (для лиц, имеющих специальное звание до подполковника полиции), 55 лет (для лиц, имеющих специальное звание полковника полиции) и

60 лет (для лиц, имеющих специальные звания высшего начальствующего состава), может заключаться новый контракт о прохождении военной службы в порядке и на срок, которые установлены для военнослужащих, достигших предельного возраста пребывания на военной службе.

Кроме того, указанным выше лицам предоставляются определенные социальные гарантии при назначении на воинские должности (в том числе в части зачета в полном объеме стажа службы (выслуги лет) в период службы, сохранения отпусков и др.).

Источник: Федеральный закон «О внесении изменений в статью 44 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»» от 6 июня 2019 г. № 127-ФЗ.

Члены семей погибших военнослужащих Росгвардии получают компенсации выплат по расходам на ЖКХ

Изменения внесены в Правила, определяющие порядок предоставления членам семей погибших (умерших) военнослужащих, сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг.

Установлено, что право на получение компенсационных выплат имеют члены семей лиц, проходивших службу в войсках национальной гвардии и имевших специальные звания полиции, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в войсках

национальной гвардии Российской Федерации.

Указанные граждане имеют также право на получение компенсационной выплаты в связи с расходами по оплате установки квартирного телефона по действующим тарифам.

Действие принятого по данному вопросу Постановления Российской Федерации распространено на правоотношения, возникшие с 5 апреля 2016 г.

Источник: Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила предоставления членам семей погибших (умерших) военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти компенсационных выплат в связи с расходами по оплате жилых помещений, коммунальных и других видов услуг» от 4 июля 2019 г. № 856.

Повышаются размеры окладов военнослужащих Росгвардии

С учетом уровня инфляции Правительство Российской Федерации постановило с 1 октября 2019 г. повысить в 1,043 раза, т. е. на 4,3 %, размеры окладов по воинским должностям и окладов по воинским званиям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, размеры окладов по воинским должностям военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, размеры должностных окладов и окладов по специальным званиям лиц,

проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальные звания полиции, сотрудников органов внутренних дел и ряда иных силовых структур.

Источник: Постановление Правительства Российской Федерации «О повышении денежного довольствия военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти» от 27 июня 2019 г. № 820.

Определены случаи, когда сотрудники ФСО России будут обеспечиваться летным и морским пайком

Внесенными изменениями установлено, что летным пайком обеспечиваются военнослужащие и сотрудники ФСО, не относящиеся к летному составу, но участвующие в полетах на летательных аппаратах (совершающие прыжки с парашютом, катапультирование) по планам боевой подготовки, учебным планам, планам научно-исследовательских работ и при испытаниях авиационных и авиационно-космических комплексов, специального вооружения, образцов и систем авиационной, ракетной, парашютно-десантной и воздухоплавательной техники в воздухе (по перечням должностей, устанавливаемым, в частности, ФСО России), – в дни полетов (совершения прыжков с парашютом, катапультирования).

Морским пайком также обеспечиваются:

– военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в составе штатных экипажей кораблей, судов и катеров ФСО России;

– военнослужащие, проходящие военную службу по контракту на должностях инженерно-технического состава авиации, – в период несения военной службы на надводных кораблях ФСО России;

– водолазы – по перечням категорий водолазов, устанавливаемым, в частности, ФСО России.

Кроме того, установлено, что водолазам и военнослужащим отрядов специального назначения по борьбе с подводно-диверсионными силами и средствами, выполняющим водолазные работы, по перечню, устанавливаемому, в частности, ФСО России, выдается дополнительное продовольственное обеспечение.

Источник: Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в нормы продовольственного обеспечения военнослужащих и некоторых других категорий лиц в мирное время» от 13 июня 2019 г. № 757.

Регламентирован порядок организации работ по обязательному страхованию жизни и здоровья военнослужащих Росгвардии

Условия и порядок осуществления обязательного государственного страхования указанных ниже лиц, а также размеры страховых сумм при наступлении страховых случаев определяются в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призван-

ных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ.

Страхователем по обязательному государственному страхованию является Росгвардия. Обязательное страхование осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Выплата страховых сумм осуществляется страховой организацией, с которой Росгвардией заключен договор страхования, на основании документов, подтверждающих наступление страхового случая.

Источник: Приказ Росгвардии «Об утверждении Порядка организации работы по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации, а также оформлению и учету документов, необходимых для принятия решения о выплате страховой суммы» от 1 июня 2019 г. № 193.

Минтруд России уточнил порядок получения выплат в связи с рождением первого и (или) второго ребенка

На законодательном уровне был уточнен порядок предоставления выплат семьям в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка. Заявления о назначении выплат можно подавать не только по месту жительства, но и по месту пребывания или фактического проживания. В связи с этим Минтруд России уточнил порядок получения выплат.

Источник: Приказ Министерства труда и

социальной защиты Российской Федерации «О внесении изменений в Порядок осуществления ежемесячных выплат в связи с рождением (усыновлением) первого ребенка и (или) второго ребенка и обращения за назначением указанных выплат, утвержденный приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 29 декабря 2017 г. № 889н» от 16 мая 2019 г. № 337н.

Информация Правительства Российской Федерации от 2 июля 2019 г. «Комиссия по законопроектной деятельности одобрила законопроекты о переходе к «электронным трудовым книжкам»»

Правительственной комиссией по законопроектной деятельности одобрены законопроекты о переходе к «электронным трудовым книжкам».

1. Проектом федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации (в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде)» предусматривается, что с 1 января 2021 г. трудовые книжки на бумажном носителе работодатель будет вести только для тех работников, которые подадут об этом письменное заявление до конца 2020 г. Работникам, не подавшим письменное заявление, трудовые книжки будут выдаваться на руки (работодатель освобождается от ответственности за их хранение), сведения об их трудовой деятельности будут вестись в электронном виде. Для лиц, впервые поступающих на работу, все сведения будут вестись в

электронном виде. Работник сможет получать сведения о трудовой деятельности на бумажном носителе или в электронной форме у работодателя по последнему месту работы, в МФЦ, в ПФР и на Едином портале госуслуг.

2. Проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»» предлагается с 1 января 2020 г. ввести для работодателя (страхователя) обязанность представлять в информационную систему ПФР сведения о трудовой деятельности застрахованных лиц. Для этого индивидуальный лицевой счет будет дополнен разделом «Сведения о трудовой деятельности», содержащим сведения о месте работы, выполняемой работе и ее периодах (сведения о приеме на работу, наименование должности (работы), специальности, профессии с указани-

ем (при наличии) квалификации (разряда, класса, категории, уровня квалификации), сведения о переводах на другую работу, об увольнении и основаниях прекращения трудового договора, данные о соответствующих документах, являющихся основаниями для оформления указанных трудовых отношений).

3. Проектом федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за нарушение работодателем сроков

представления сведений о трудовой деятельности либо за представление неполных и (или) недостоверных сведений» вносятся изменения в КоАП РФ, в соответствии с которыми должностные лица работодателя будут привлекаться к административной ответственности в виде предупреждения за неоднократное нарушение сроков представления необходимых сведений либо представление неполных или недостоверных сведений.

Источник: <http://government.ru/activities/selection/302/37229/# 11>

Роструд разъяснил, как и когда можно и нужно переводить работников на другую работу

В указанном ниже докладе, в частности, рассматриваются следующие вопросы:

– порядок перевода работника на другую работу в соответствии с медицинским заключением;

– необходимость получения согласия работника на перевод на другую работу в связи с медицинским заключением;

– порядок и особенности увольнения работника в связи с невозможностью (несогласием) перевода на другую работу в связи с медицинским заключением;

– особенности перевода на другую работу руководителей (организации, филиала и т. п.) и главного бухгалтера;

– особенности перевода на другую работу беременных женщин;

– условия, при наличии которых согласия работника на перевод не требуется;

– особенности и порядок перевода работника на другую работу к другому работодателю;

– порядок осуществления перемещения работников и отличие перемещения от перевода на другую работу;

– особенности перевода работников для замещения временно отсутствующих специалистов;

– недопустимость принуждения работника к переводу.

Источник: Доклад с руководством по соблюдению обязательных требований, дающих разъяснение, какое поведение является правомерным, а также разъяснение новых требований нормативных правовых актов за I квартал 2019 года. Перечень нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования. Руководство по соблюдению обязательных требований (утвержден Рострудом).

При применении примирительных процедур госпошлина будет возвращаться в большем размере

Поправки внесены в НК РФ. При заключении мирового соглашения, отказе истца от иска, признании иска ответчиком до принятия решения судом первой инстанции истцу будут возвращать 70% суммы уплаченной им госпошлины, на стадии апелляции - 50%, на стадии кассации, надзора - 30%. Исключено положение о том, что госпошлина не возвращается при утверждении мирового соглашения, соглашения о примирении ВС РФ, судом

общей юрисдикции. Ранее при заключении мирового соглашения до принятия решения ВС РФ, арбитражными судами истцу возвращалось 50% суммы госпошлины.

Источник: Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 198-ФЗ «О внесении изменений в статью 333.40 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в связи с совершенствованием примирительных процедур»

НОВЕЛЛЫ В ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

В.В. Бараненков

доктор юридических наук, профессор

Статья посвящена рассмотрению изменений в законодательстве, касающихся установления ряда запретов и ограничений, направленных на обеспечение информационной безопасности военнослужащих и членов их семей.

С 17 марта 2019 г. вступили в силу существенные изменения в статусе военнослужащих¹, затронувшие каждого «человека в погонах», направленные на ограничение распространения военнослужащими информации о себе, сослуживцах и служебной деятельности, в развитие сокращения возможностей получения из средств массовой информации несанкционированных для распространения сведений по вопросам обеспечения военной безопасности². Законодательное введение указанных ограничений было инициировано Минобороны России и, как показали результаты опроса ВЦИОМ 2017 г., поддержано большинством граждан России (69 % опрошенных)³. Против введения указанного запрета высказались 25 % опрошенных (60 % из них не смогли объяснить почему⁴).

Интересны также результаты опроса о том, в отношении представителей каких профессий опрошенные считают целесообразным ввести

запрет на ведение своей страницы в Интернете: в отношении сотрудников ФСБ⁵ (61 %), военнослужащих (45 %), полицейских (39 %), работников судебной системы (37 %), высших должностных лиц (37 %), политиков (26 %), дипломатов (23 %), адвокатов (19 %), ученых (16 %), учителей, преподавателей, воспитателей (15 %), медиков (13 %) и журналистов (9 %).

В чем сущность, особенности, новизна изменений в статусе военнослужащих?

Военнослужащим и гражданам, призванным на военные сборы, *запрещено* предоставлять средства массовой информации (далее – СМИ) либо с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – Интернет) распространять или предоставлять⁶ информацию определенных видов.

1. *Информация, позволяющая определить принадлежность или предназначение военнос-*

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 7 и 28.5 Федерального закона "О статусе военнослужащих"» от 6 марта 2019 г. № 19-ФЗ.

О запретах и ограничениях в статусе военнослужащих см.: Шветова К.Г. Ограничения и запреты в структуре статуса военнослужащих // ЭНИ «Военное право». 2014. Вып. № 3. URL: <http://www.voennoopravo.ru/node/5439>

² См. подробнее: Харитонов С.С. Взаимодействие со средствами массовой информации в рамках информационного обеспечения деятельности Вооруженных Сил России как одно из условий формирования режима законности в военной организации государства // Военно-юрид. журн. 2019. № 5. С. 18 – 20.

³ Из них 10 % считают, что это обусловлено интересами безопасности страны, 49 % – что такие данные могут представлять военную тайну, 14 % – что «болтун – находка для шпиона», а 7 % – что «все, что происходит на военной службе, незачем знать гражданским», 6 % – что такой запрет обезопасит и самого военнослужащего (Галанина А., Сурков Н. Россияне против присутствия военнослужащих в соцсетях. URL: <https://iz.ru/656414/angelina-galanina-nikolai-surkov/rossiiane-khotiat-ubrat-voennosluzhashchikh-iz-sotcsetei>).

⁴ Остальные мотивировали свое мнение тем, что «люди должны знать правду о том, что там происходит» (15 %), военнослужащие тоже «имеют право делиться личным, это их свобода слова» (10 %), соцсети нужны для общения с родными (5 %), военнослужащие дают подписку о неразглашении (4 %).

⁵ Впервые соответствующие запреты и ограничения были введены именно в отношении личного состава органов федеральной службы безопасности. В частности, не только военнослужащим, но и гражданскому персоналу органов федеральной службы безопасности *запрещается* размещать в средствах массовой информации, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информацию (в том числе фото-, видеоматериалы и другие материалы) о себе, других сотрудниках органов федеральной службы безопасности, позволяющую раскрыть ведомственную принадлежность к кадровому составу органов федеральной службы безопасности, о своей служебной деятельности, деятельности органов федеральной службы безопасности, за исключением случаев, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами ФСБ России (ст. 16.2 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (с изменениями и дополнениями). Этим же Законом установлено, что военнослужащие и гражданский персонал органов федеральной службы безопасности могут размещать свои персональные данные в социальных сетях, блогах (микроблогах) и иных сетевых сообществах информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в порядке, определяемом директором ФСБ России. Теперь на военнослужащих органов федеральной службы безопасности распространяются как ранее введенные ограничения, так и новые нормы Федерального закона «О статусе военнослужащих».

⁶ Например, размещать в соцсетях, облачных сервисах, пересылать по электронной почте.

лужащих и граждан, призванных на военные сборы, к Вооруженным Силам Российской Федерации, другим войскам, воинским формированиям и органам⁷, к которой могут быть отнесены, например: фотография в военной форме (особенно если на фотографии будет различима нашивка с указанием фамилии и инициалов военнослужащего); фотографии грамот, других наградных документов, справок; персональные данные (например, фамилия, имя, дата рождения военнослужащего), размещенные одновременно с информацией о прохождении военной службы; сведения о регистрации по адресу воинской части (например, в фотокопии паспорта); фотографии на территории воинской части (даже в гражданской одежде, даже просто в квартире, расположенной на территории части), сделанные с использованием смартфона (так как по ним можно определить географические координаты места съемки). В этой связи, видимо, следует ожидать прекращения практики размещения в СМИ (включая научные издания) сведений о воинских званиях, должностях военнослужащих, другой информации о них⁸. Высказываются и предложения о необходимости отказа от ношения за пределами воинской части нашивок с указанием фамилии и инициалов, эмблем воинских частей, органов военного управления.

2. *Информация о других военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, гражданах, уволенных с военной службы⁹, членах их семей или их родителей*, в том числе информация, позволяющая определить место нахождения указанных лиц в определенный период другим лицам. Таким образом, военнослужащему запрещено размещать (в том числе в соцсетях, облачных сервисах), передавать (по

электронной почте, с помощью мессенджеров, других сервисов) любую информацию о любых военнослужащих, любых гражданах, когда-либо уволенных с военной службы, членах их семей или родителях, т. е. не только персональные данные указанных лиц, но даже просто сделанные с использованием смартфона фотографии в домашней обстановке (так как по ним можно определить место съемки), в санатории, на даче и т. п. В связи с этим, вероятно, следует ожидать прекращения практики передачи по электронной почте заявок на участие военнослужащих в различных конференциях (с указанием воинских званий, должностей, фамилий), а также различных списков военнослужащих¹⁰.

3. *Информация о своей деятельности или деятельности других военнослужащих*, граждан, призванных на военные сборы, и граждан, уволенных с военной службы, связанная с исполнением обязанностей военной службы¹¹. В частности, нельзя раскрывать детали участия в боевых действиях и вооруженных конфликтах, рассказывать о боевых дежурствах, службе в гарнизонном и суточном наряде, участии в учениях, походах кораблей и военных сборах. Не подлежит публикации информация о выполнении приказов или распоряжений командиров и прочих обстоятельствах исполнения обязанностей военной службы¹². Как справедливо отмечает В. Мураховский¹³, «публикация военнослужащими фотографий или другой информации в соцсетях может привести к разглашению гостайны»¹⁴ и срыву боевой задачи, гибели самого военнослужащего и его товарищей. Так, в 2007 г. в Ираке боевики за один день минометным огнем уничтожили четыре вертолета США AH-64 Apache, селфи с которыми за день до этого во-

¹⁰ В том числе, например, по запросам вышестоящих командиров, военной прокуратуры.

¹¹ Об исполнении обязанностей военной службы см. п. 1 ст. 37 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ.

¹² Третьякова М. О чем военные не могут писать в соцсетях. URL: https://www.pnp.ru/social/o-choyom-voennye-ne-mogut-pisat-v-socsetyakh.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop

¹³ Главный редактор журнала «Арсенал Отечества».

¹⁴ Тем самым они могут рассекретить расположение частей, состав вооружения и военной техники, характер действий. Сейчас технологии обработки больших данных вышли на принципиально новый уровень. Они могут анализировать не только цифры или лингвистическую информацию, но и изображения (Галанина А., Сурков Н. Указ. соч.).

⁷ Ранее законодательством охранялась информация о ведомственной принадлежности только отдельных категорий военнослужащих (например, сотрудников органов федеральной службы безопасности, государственной охраны, внешней разведки).

⁸ Ранее, например, некоторые научные издания публиковали даже домашние адреса, телефонные номера, фотографии военнослужащих-авторов

⁹ Видимо, имеется в виду информация о гражданах с указанием о том, что они проходили военную службу. При этом нет каких-либо ограничений по срокам, иными словами, вышеназванный Закон запрещает военнослужащим размещать (передавать) СМИ или в Интернете информацию о любых гражданах, которые когда-либо (даже несколько десятков лет назад) проходили военную службу.

еннослужащие выложили в Facebook (помогли боевикам геотеги, автоматически образующиеся при фотографировании на смартфон). После этого командование армии США выпустило памятку для находящихся в зоне боевых действий с основными правилами поведения в соцсетях, согласно которой военнослужащим:

- запрещено публиковать информацию о погибших, попавших в плен, подробности операций;
- рекомендовано быть внимательными, общаясь с другими пользователями;
- не рекомендуется добавлять в друзья незнакомых;
- разъясняется, что, опубликовав информацию, они больше не смогут контролировать ее распространение;
- предписано отключать геолокацию в настройках смартфона;
- запрещено публиковать фотографии, связанные с конкретной местностью¹⁵.

4. *Информация о деятельности, дислокации или передислокации военных организаций*¹⁶, их подразделений, «не отнесенная к перечню сведений, составляющих государственную тайну»¹⁷.

Введенный в ст. 7 Федерального закона «О статусе военнослужащих» п. 1.2 установил *ряд исключений* из указанных выше норм:

- если распространение или предоставление информации, указанной в п. 1.1, осуществляется военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, в соответствии с другими федеральными законами;

¹⁵ Дизлайк для дембелей: военнослужащим запаса запретят соцсети / А. Рамм [и др.]. URL: <https://iz.ru/834718/aleksei-ramm-aleksei-kozachenko-roman-kretcul-bogdan-stepovoi-angelina-galanina-dizlaik-dlia-dembelei-voennosluzhashchim-zapasa-zapretiat>

¹⁶ В формулировках названного выше Закона – «органов военного управления или органов управления другими войсками, воинскими формированиями и органами, о деятельности объединений, соединений, воинских частей и иных организаций, входящих в состав Вооруженных Сил Российской Федерации или других войск, воинских формирований и органов», но все они могут быть объединены обобщающим понятием «военные организации». См. подробнее: Бараненков В.В. Понятие, виды и правовая сущность военных организаций // ЭНИ «Военное право». 2011. Вып. № 3. С. 1 – 27. URL: <http://www.voennopravo.ru>

¹⁷ Информация, отнесенная к перечню сведений, составляющих государственную тайну, конечно же, также не подлежит разглашению, но порядок ее передачи, хранения, использования регламентируется другими нормами законодательства.

– если предоставление указанной информации осуществляется в информационных системах персональных данных;

– если распространение или предоставление указанной информации входит в обязанности военнослужащих и осуществляется в порядке, установленном нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти или федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба.

Абсолютной новеллой стало *введение ограничений на использование военнослужащими мобильных телефонов и ряда иных устройств* с определенными функциями: введенный в ст. 7 Федерального закона «О статусе военнослужащих» п. 1.3 установил, что при исполнении обязанностей военной службы, предусмотренных подп. «а», «в», «г», «е», «к», «о» и «п»¹⁸ п. 1 ст. 37 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», военнослужащим и гражданам, призванным на военные сборы, *запрещается иметь при себе электронные изделия* (приборы, технические средства) бытового назначения (далее – электронные изделия), в которых могут храниться или которые позволяют с использованием Интернета распространять или предоставлять аудио-, фото-, видеоматериалы и данные геолокации (положения п. 1.3 *не распространяются* на электронные изделия, используемые военнослужащими¹⁹ для выполнения своих обязанностей в порядке, установленном ведомственными нормативными правовыми актами).

¹⁸ Это касается:

– участия в боевых действиях, выполнения задач в условиях чрезвычайного или военного положения, вооруженных конфликтов, а также участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности либо пресечению международной террористической деятельности за пределами территории Российской Федерации;

– несения боевого дежурства, боевой службы, службы в гарнизонном наряде, исполнения обязанностей в составе суточного наряда;

– участия в учениях или походах кораблей;

– нахождения на территории воинской части в течение установленного распорядком дня служебного времени или в другое время, если это вызвано служебной необходимостью;

– оказания помощи органам внутренних дел, другим правоохранительным органам по защите прав и свобод человека и гражданина, охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности;

– участия в предотвращении и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф.

¹⁹ Почему-то не указаны граждане, призванные на военные сборы.

Соответствующими приказами, видимо, будут определены исключения из общего правила, определяющие порядок использования указанных электронных изделий, например, определенными категориями военнослужащих, на определенной территории воинских частей (например, в общежитиях), других военных организаций (например, госпиталей, санаториев), в определенное время.

До издания соответствующих приказов в каждом из военных ведомств²⁰ сохраняющаяся неопределенность порядка использования электронных устройств может быть в определенной степени устранена на основе ст. 176 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, которой предусмотрено, что «порядок хранения фотоаппаратов, магнитофонов, радиоприемников и другой бытовой радиоэлектронной техники и порядок пользования ими в расположении полка определяется командиром полка», что дает командованию воинских частей возможность устанавливать соответствующие ограничения в отношении электронных устройств с определенными нежелательными функциями и привлекать военнослужащих, нарушивших такой порядок, к дисциплинарной ответственности.

Принятым Законом соответствующие правонарушения в связи с их повышенной общественной опасностью отнесены к числу грубых дисциплинарных проступков²¹, а ответственность за их совершение ужесточена вплоть до увольнения военнослужащего, проходящего военную службу по контракту. Что, впрочем, не исключает дальнейшего совершенствования ответственности за подобные правонарушения (включая уголовную)²². Следует отметить и то, что в ходе реализации введенных ограничений может возникнуть проблема, когда указанную

информацию о военнослужащем, членах его семьи и сослуживцах разместят в Интернете иные лица, на которых нормы военного законодательства не распространяются. В этом отношении интересен зарубежный опыт. Так, например, с 25 мая 2018 г. на всей территории Евросоюза действует закон General Data Protection Regulation (GDPR), которым, в частности, запрещена публикация изображений третьих лиц без их осведомленного согласия и установлена строгая ответственность за его нарушение: от крупного штрафа до тюремного заключения²³. Не решен пока и вопрос о законодательном регулировании использования на территориях военных организаций технических устройств гражданами, не являющимися военнослужащими²⁴, а также об их ответственности за нарушение установленного порядка.

Введение вышеуказанных запретов и ограничений обусловлено появлением новых информационных угроз, детерминированных развитием и распространением информационно-телекоммуникационных технологий.

Как отмечалось в Пояснительной записке к законопроекту, анализ деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в том числе в ходе их применения в Сирии, показал, что *военнослужащие представляют особый интерес для спецслужб* отдельных государств, террористических и экстремистских организаций. Информация, размещенная военнослужащими в Интернете или в СМИ, применяется для информационного и информационно-психологического воздействия, а также в отдельных случаях для формирования предвзятой оценки государственной политики России.

По мнению А. Красова²⁵, вводимые нормы «направлены на обеспечение безопасности во-

²⁰ Бараненков В.В. Понятие и сущность ведомства в современном российском военном праве // ЭНИ «Военное право». 2016. Вып. № 1. С. 1 – 15. URL: <http://www.voennoepravo.ru/files/Baranenkov.docx>

²¹ Пункт 2 ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих» дополнен абзацем следующего содержания: «нарушение запретов, установленных в пунктах 1.1 и 1.3 статьи 7 настоящего Федерального закона».

²² См. подробнее: Фатеев К.В., Харитонов С.С. О содержании понятия воинской дисциплины, воинского дисциплинарного проступка и дисциплинарной ответственности военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 1. С. 10 – 18.

²³ Закон установил, что всякий человек, вольно или невольно оказавшийся в кадре снимающего устройства, должен быть проинформирован, что его будут снимать, и дать на это осознанное письменное разрешение. См. подробнее: Россиянам придется менять свои селфи-привычки при поездках в Европу. URL: <https://ptzgovorit.ru/shortread/rossiyanam-prividetsya-menyat-svoi-selfi-privyichki-pri-poezdках-v-evropу>

²⁴ Пока этот порядок может быть определен на основе ст. 176 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации.

²⁵ Первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по обо-

енных, в том числе уволенных в запас, а также членов их семей»²⁶. Размещение информации о них в открытом доступе подвергает их огромному риску психологического или даже физического воздействия на них со стороны противника. Поэтому важно помнить, что каждая выложенная в соцсети фотография, каждая лишняя строчка могут привести к гибели родных и близких.

Сохраняет актуальность и поговорка «болтун – находка для шпиона». Американские специалисты в области разведки уже много лет назад указывали, что до 90 % информации добываются разведкой из открытых источников²⁷. Так, Шерман Кент²⁸ еще в 1947 г. отмечал, что в мирное время в таких источниках можно без значительных усилий и расходов найти 80 % развединформации, используемой для принятия решений. А по мнению генерал-лейтенанта Сэмюэла Уилсона²⁹, только 10 % разведсведений добываются агентурной разведкой, а остальные 90 % – из открытых источников³⁰. Но если ранее для получения детальной информации о какой-либо воинской части, режимном объекте противнику все-таки приходилось забрасывать на нашу территорию разведчиков, вербовать агентов, то теперь достаточно открыть соцсети и проанализировать информацию, выложенную самими нашими гражданами со старанием, достойным лучшего применения. Как вполне справедливо заявил А. Шерин, «солдаты и офицеры, выкладывающие в сеть подробности службы, могут стать неумышленными шпионами иностранных разведок»³¹.

Администраторы интернет-ресурсов имеют полный доступ к личной информации, там

роне.

²⁶ *Замахина Т.* Прощай, гаджет. URL: <https://rg.ru/2019/02/19/gosduma-zapretila-voennym-smartfony-i-socseti-na-sluzhbe.html>

²⁷ Это называется «разведка из открытых источников» (Open-source intelligence – OSINT).

²⁸ Сотрудник ЦРУ, считающийся родоначальником большого количества методов анализа разведанных.

²⁹ С 1977 по 1981 гг. возглавлял Разведывательное управление Минобороны США (РУМО).

³⁰ *Иванов В.* Информация валяется кругом, надо только научиться грамотно ее собирать. URL: http://nvo.ng.ru/spforces/2017-10-27/1_971_information.html

³¹ *Юришина М., Берсенева Т., Круглов А.* Секретное селфи: военным запретят писать о себе в соцсетях. URL: <https://iz.ru/802602/marina-iurishina-tatiana-berseneva-aleksandr-kruglov/sekretnoe-selfi-voennym-zapretiat-pisat-o-sebe-v-sotcsetiakh>

размещенной. Публикации военнослужащих постоянно анализируются иностранными спецслужбами и, например, «привязанные к местности» фотографии и видеоматериалы могут привести к срыву боевой задачи³², гибели военнослужащего, его сослуживцев, членов его семьи.

О возможностях и вероятных последствиях комплексного анализа сведений, находящихся в Интернете, наглядно свидетельствует скандал, произошедший в 2006 г. в США, когда газета «Chicago Tribune» опубликовала результаты проведенного ее журналистами исследования коммерческих баз данных, содержащих информацию об американских гражданах. Ими были получены сведения (включая домашние адреса, телефоны, возраст и многое другое) о более чем 2 600 сотрудниках ЦРУ, в том числе из числа негласного состава, работающих под прикрытием. ЦРУ даже пришлось просить редакцию газеты не публиковать фамилию и имя сотрудницы, работавшей в течение 10 лет под дипломатическим прикрытием в посольствах США в нескольких странах Европы. Кроме того, в Интернете журналистам удалось добыть 50 номеров внутренних телефонов ЦРУ, а также информацию о нескольких десятках закрытых объектов ЦРУ, одним из которых является центр подготовки «Кэмп Пири»³³, существование которого в ЦРУ продолжают отрицать. Журналисты, просто проанализировав информацию в Интернете, нашли имена и другие данные о 26 работавших в «Кэмп Пири» гражданах США, а сведения о 17 самолетах³⁴, садившихся на аэродром этого центра, позволили установить их ведомственную принадлежность и полетные истории³⁵.

А борьба с ожирением в армии США, в ходе которой военнослужащим бесплатно раздали 2,5 тыс. фитнес-браслетов, неожиданно привела к раскрытию местоположения и системы

³² *Круглов А., Степовой Б.* Солдат и офицеров научили безопасному общению в Интернете. URL: <https://iz.ru/705659/aleksandr-kruglov-bogdan-stepovoi/soldat-i-ofitcerov-nauchili-bezopasnomu-obshcheniu-v-internete>

³³ Условное наименование – «Ферма», расположен в штате Вирджиния с 1951 г., площадь 38 квадратных километров, формально принадлежит ВМС США.

³⁴ Найденные ими в базах данных авиакомпаний.

³⁵ *Иванов В., Викторов А.* Гостайны выдает Интернет // Независимое военное обозрение. 2006. 24 марта.

охраны ряда военных объектов после того, как в 2017 г. компания Strava выложила в открытый доступ полученные с помощью GPS-трекеров маршруты движения 27 млн пользователей, среди которых маршруты патрулей (с привязкой по времени и месту)³⁶.

С каждым годом информационные угрозы существенно возрастают, а деятельность США и их союзников в этой сфере постоянно совершенствуется и активизируется. Так, например, созданная специалистами США и Великобритании программа Regin позволяет им уже более 10 лет получать информацию о планируемых гражданами поездках, купленных билетах, забронированных номерах отелей, а также прослушивать телефонные разговоры³⁷. Агентство национальной безопасности (АНБ) США контролирует миллионы телефонов физических лиц по всему миру и ежедневно собирает 5 млрд записей разговоров, следит за перемещениями владельцев прослушиваемых телефонов, за списком их контактов³⁸. «The Washington Post» сообщила, что полученная информация формирует обширную базу данных, которая содержит сведения о местонахождении более 100 млн устройств³⁹. В результате АНБ может найти любой мобильный телефон в любой точке мира, проследить контакты и все перемещения его владельца, даже если телефон в данный момент не используется или выключен. Кроме того, специальное программное обеспечение позволяет, получая скрытый от владельца удаленный доступ к смартфону, без его ведома ве-

сти аудио- и видеозаписи всего, что происходит вокруг. Таким образом, любой смартфон (даже в выключенном состоянии), находящийся в служебном кабинете, просто в кармане военнослужащего, по сути, является техническим средством двойного назначения, устройством, приспособленным передавать информацию в базы данных противника без ведома его владельца.

Получив удаленный доступ к телефонной книге военнослужащего – владельца смартфона, злоумышленники получают одновременно доступ к указанным в этой книге персональным данным его абонентов (членов его семьи и сослуживцев).

Однако гораздо большее количество информации граждане (включая военнослужащих) сами о себе выкладывают в Интернете (в том числе в соцсетях, а также путем составления запросов, заказов):

- фамилию, имя, отчество, дату и место рождения, иные персональные данные, копии паспортов, других документов (самого гражданина и членов его семьи, иных родственников, друзей, сослуживцев);
- фотографии самого гражданина и его близких (включая те, которые впоследствии могут им навредить);
- сведения о месте службы (включая должности), жительства, отдыха (в том числе планируемого; например, эти сведения можно получить из информации о заказываемых билетах, гостиницах, планируемых маршрутах), о том, в какую школу (детский сад) ходят дети и по какому маршруту;
- информацию о привычках (включая вредные), образе жизни и увлечениях, интересах (включая просматриваемые сайты в Интернете), особенностях мировоззрения, восприятия, мышления, реакции на различные политические и иные события;
- сведения о состоянии здоровья, включая возможные проблемы (например, через запросы информации в поисковых системах);
- сведения об имуществе, банковских счетах, доходах, расходах (включая планируемые покупки, продажи имущества, другие договорные отношения);

³⁶ На Google-карте мира «высветились» военные базы США и иных стран в Африке и на Ближнем Востоке (включая информацию о времени и траекториях движения их личного состава, маршруты и графики патрулирования, их охраны, блокпосты), секретные объекты ЦРУ (например, в Могадишо и в африканском регионе Сахель), местоположение саудовских ракетных систем Patriot в Йемене, траектории движения колонн к загадочным объектам в отдаленных местностях и «горячих точках», другая информация для размышления (Куприянов А. Спорт вреден. Как фитнес-трекеры раскрыли данные о военных базах по всему миру. URL: <https://iz.ru/701847/aleksei-kupriianov/sport-vreden>).

³⁷ Бочаров С. Regin: Америка слушает наши телефонные разговоры. URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/49839>

³⁸ Западные СМИ: Ваш телефон прослушивают спецслужбы США. URL: http://nvo.ng.ru/world/2013-12-05/100_obzor051213.html?print=Y

³⁹ Gellman B., Soltani A. NSA tracking cellphone locations worldwide, Snowden documents show. URL: http://www.washingtonpost.com/world/national-security/nsa-tracking-cellphone-locations-worldwide-snowden-documents-show/2013/12/04/5492873a-5cf2-11e3-bc56-c6ca94801fac_story.html

– сведения об используемых гражданином и его близкими автотранспортных средствах, их техническом состоянии, возможных проблемах.

Как отмечает Н. Касперская, «если у ФСБ нет технической возможности взять всех граждан России под контроль (просто это дорого, сложно, и нет таких устройств), то американские устройства имеют техническую возможность писать все, что находится, ну там, на самом устройстве – А, вокруг, с точки зрения камеры – В, походы пользователя в Интернет и физические, в его геолокационной привязке – С, и так

далее. То есть, иметь много персональной конфиденциальной информации. И в этом смысле у этих устройств мы, да, «под колпаком»⁴⁰.

Таким образом, чем меньше сведений о военнослужащем, его близких и сослуживцах будет «выложено» в Интернете, тем больше они будут защищены от угроз их жизни, здоровью, негативного информационного воздействия со стороны противника.

⁴⁰ Зыгарь М., Монгайт А., Касперская Н. Кто следит за вами: ФСБ или ваш телефон. URL: https://tvrain.ru/teleshov/harddaysnight/my_ne_pod_kolpakom_u_fsb-396220/

РАБОТНИКИ ВОЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО СТАТУСА

Д.Е. Зайков,

доцент кафедры «Гражданское право, международное частное право и гражданский процесс» Юридического института Российского университета транспорта, кандидат юридических наук

В статье рассматриваются предлагаемые изменения антикоррупционного законодательства в части совершенствования статуса работников военных организаций – участников отношений по противодействию коррупции.

Развитие антикоррупционного законодательства является одним из приоритетов законотворческой политики государства и имеет своей целью повышение эффективности применяемых мер по борьбе с коррупцией, внедрение новых правовых институтов, а также совершенствование статуса субъектов антикоррупционных отношений. Последнее направление имеет особое значение, являясь основополагающим фактором для формирования полноценной и действенной системы противодействия коррупции, создания и применения единых антикоррупционных стандартов¹.

Изменения грядут. Один из наиболее масштабных и значимых законопроектов, направленных на совершенствование правового регулирования отношений по противодействию

коррупции, – проект федерального закона № 601000-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования государственной политики в области противодействия коррупции»² (далее – законопроект).

Законопроект направлен, кроме всего прочего, на устранение ряда пробелов в правовом регулировании, а также существенное изменение правового статуса субъектов антикоррупционных отношений, являющихся работниками, и может затронуть в случае его принятия всех работников воинских частей и военных организаций Вооруженных Сил Российской Федерации (далее – военные организации).

Так, важным и крайне актуальным видится предложение об установлении в ст. 8 Закона о

¹ В силу п. 5 ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (далее – Закон о противодействии коррупции) антикоррупционные стандарты – установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области.

² URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&caid=BD33EDBB8574 CC54EA9387D74F6D9174&SORTTYPE=0&BASENODE=27&ts=65035243807382845443229784&base=PRJ&n=178457&rnd=D4D1D4A7C2D225777A67B48BDDC86F4D#1y620dxuc0g> (дата обращения: 09.07.2019).

противодействию коррупции критериев отнесения должностей работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами³, к категории коррупционно-опасных.

Данная проблема имеет давнюю историю и особое значение приобрела в организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, особенно в Министерстве обороны Российской Федерации⁴.

Отсутствие указанных критериев обуславливает произвольное и ничем не ограниченное отнесение должностей работников к перечню коррупционно-опасных, в основе которого лежит исключительно наименование должности⁵, что нередко приводит к необоснованному ограничению прав работников, установлению соответствующих обязанностей и запретов. При этом результат такого подхода видится крайне неэффективным, так как он не учитывает ни специфику военной организации, ни выполняемые работником трудовые обязанности и имеющиеся у него полномочия.

Предложения о формировании перечня коррупционно-опасных должностей. Законопроект предлагает в перечни коррупционно-опасных должностей работников включать те должности, исполнение обязанностей по которым предусматривает реализацию следующих функций, связанных с коррупционными рисками:

³ Законопроект раскрывает данный термин, включая в его содержание, в частности, государственные учреждения и государственные унитарные предприятия, тем самым однозначно разрешая вопрос об отнесении к ним военных организаций.

⁴ Подробнее см.: *Зайков Д.Е.* Проблемы правового регулирования противодействия коррупции с участием работников военных организаций // *Право в Вооруженных Силах.* 2015. № 7. С. 116 – 124; *Его же.* Развитие правового регулирования противодействия коррупции в трудовых отношениях // Там же. 2017. № 5. С. 2 – 8.

⁵ Раздел III Перечня воинских должностей, должностей федеральной государственной гражданской службы в Министерстве обороны Российской Федерации, должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, при замещении которых военнослужащие, федеральные государственные гражданские служащие, работники, а также граждане при назначении на должности в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 4 апреля 2016 г. № 175 (далее – перечень коррупционно-опасных должностей).

– осуществление постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями организационно-распорядительных, финансово-хозяйственных или административно-хозяйственных функций;

– осуществление контрольных и надзорных мероприятий;

– распределение финансовых и иных ограниченных ресурсов;

– осуществление заказчиками закупок в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ и Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ;

– хранение⁶ и распределение материально-технических ресурсов.

К сожалению, указанные функции разработчиком законопроекта не были сформированы ни на основе анализа правоприменительной практики, ни на результатах научных исследований, а просто скопированы, с учетом отдельных особенностей правового статуса работников, с разд. III Перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557 (далее – Перечень).

Да и сами функции крайне неоднозначны в своем содержании и могут быть истолкованы расширительно, что обуславливает большую долю усмотрения при определении коррупционной опасности должностей.

Вместе с тем, сам по себе предлагаемый законопроект подход заслуживает внимания, так как позволяет учитывать не формальные

⁶ Например, такая функция, как «хранение», применительно к работникам военных организаций безапелляционно приводит к признанию коррупционно-опасной должности «начальник склада». Но всегда ли это обоснованно и разумно?

наименования должностей, а конкретные полномочия замещающих их работников, содержащие коррупционные риски.

Однако позволит ли это изменить в правоприменительной практике устоявшийся подход к определению перечня коррупционно-опасных должностей? Ведь даже внесение рассматриваемых изменений не будет являться основанием для обязательного пересмотра такого перечня на предмет соответствия содержащихся в нем должностей установленным критериям.

Только полная переработка перечня коррупционно-опасных должностей на основе указанных критериев и оценки имеющихся коррупционных рисков с учетом специфики деятельности каждой военной организации и выполняемых функций по каждой должности приведет к объективному и эффективному результату⁷.

Следует также обратить внимание на то, что предлагаемые критерии для определения коррупционно-опасных должностей представлены в виде исчерпывающего перечня, однако Правительству Российской Федерации предоставляется право утверждения иных функций, связанных с коррупционными рисками.

Подобное исключение видится неверным, так как вводит различные способы установления критериев для определения коррупционно-опасных должностей, существенно различающиеся по приему осуществления их реализации (в сложной многоступенчатой процедуре с участием органов представительной и законодательной власти и по единоличному решению органа исполнительной власти). При этом независимо от способа результатом будет огра-

ничение прав работника, замещающего соответствующую должность, возложение на него соответствующих обязанностей и запретов. Это существенным образом снижает гарантии работников, чей правовой статус будет ограничен в связи с принятием соответствующего постановления Правительства Российской Федерации.

Кроме того, Перечень не предусматривает возможность расширения установленных им критериев для признания должностей федеральных государственных гражданских служащих коррупционно-опасными, что ставит в неравное положение указанных лиц и работников.

Новые ограничения и обязанности. Следующим значимым положением законопроекта является установление ограничений для работников, замещающих коррупционно-опасные должности, которые, с учетом особенностей их профессиональной деятельности, в случаях и порядке, устанавливаемых нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, не вправе:

- участвовать в деятельности органов управления и контроля коммерческой организации;
- осуществлять предпринимательскую деятельность лично или через доверенных лиц;
- быть поверенными или представителями по делам третьих лиц в организациях, в которых они замещают должности;
- использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей (осуществлением полномочий), имущество организации;
- входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений;
- заниматься оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Россий-

⁷ При этом в перечне коррупционно-опасных должностей надлежит указывать не общие наименования должностей (начальник службы, отдела, управления и т. д.), а конкретное наименование должности каждой военной организации.

В соответствии с разъяснениями Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «По применению Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" и иных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции» от 17 июля 2013 г. формирование перечня должностей в организациях, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники будут обязаны представлять сведения о доходах, следует осуществлять с учетом функций организации, при реализации которых могут возникать коррупционные риски. При этом необходимо учитывать серьезность коррупционного правонарушения, которое может совершить работник, замещающий соответствующую должность, не создавая необоснованного расширения данного перечня должностей.

ской Федерации или законодательством Российской Федерации;

– осуществлять трудовую деятельность в случае близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей), если осуществление трудовой деятельности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

– принимать вопреки порядку, установленному нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных государственных органов, почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия (за исключением научных, спортивных и творческих званий) иностранных государств, международных организаций, государственных органов, органов местного самоуправления, политических партий, иных общественных объединений и других организаций.

Безусловно, закрепление ограничений прав работников федеральным законом решит проблему нарушения ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации⁸, в силу которой 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 государства⁹.

Вместе с тем, каким образом указанные ограничения прав могут быть скорректированы Правительством Российской Федерации в рамках предоставленных ему полномочий?

Например, п. 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 г.

⁸ Харитонов С.С., Воробьев А.Г. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции гражданским персоналом военной организации государства // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 12. С. 82.

⁹ В настоящее время такие ограничения прав работников установлены Постановлением Правительства Российской Федерации «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции» от 5 июля 2013 г. № 568 (далее – Постановление Правительства Российской Федерации № 568).

№ 568 установлено исключение из общего правила о запрете осуществлять трудовую деятельность совместно с близкими родственниками – он по общему правилу не распространяется на работников, замещающих должности в военных организациях¹⁰. Однако будет ли данное исключение сохранено, неизвестно, так как современные тенденции развития антикоррупционной политики не предусматривают либерализацию отношений.

В свете рассматриваемого вопроса существенной видится проблема распространения на работников ограничения права осуществлять предпринимательскую деятельность.

Все более полное сближение статусов государственных служащих и работников, но только в части ограничения прав, установления запретов и обязанностей, без какого-либо уравнивания в правах и социальных гарантиях представляется необоснованным.

Если для государственных служащих рассматриваемое ограничение вытекает из самой сущности государственной службы и, что важнее, компенсируется государством путем предоставления соответствующих гарантий¹¹, то для работников оно является значительным поражением в правах и представляет собой лишь никак не возмещаемое лишение возможности иметь дополнительный источник заработка¹².

Вместе с тем, следует указать, что законопроект предусматривает возможность исключения применения отдельных из указанных ограничений прав работников, в том числе на занятие предпринимательской деятельностью, по решению работодателя¹³.

Все работники военных организаций – субъекты антикоррупционных отношений. Еще одним важным нововведением законопроекта является расширение круга субъектов ан-

¹⁰ Подробнее см.: Зайков Д.Е. Развитие правового регулирования противодействия коррупции в трудовых отношениях // Право в Вооруженных Силах. 2017. № 5. С. 3 – 8.

¹¹ См., например, п. 4 постановления Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности пункта 4 части 1 статьи 33 и подпункта "а" пункта 3 части 1 статьи 37 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" в связи с жалобой гражданки Л.А. Пугиевой» от 6 декабря 2012 г. № 31-П.

¹² Например, сдача в аренду объектов недвижимости.

¹³ Однако применение данного положения и его действительность во многом будут зависеть от используемой процедуры реализации.

тикоррупционных отношений за счет работников военных организаций, замещающих должности, не являющиеся коррупционно-опасными. Так, на них предлагается распространить следующие ограничения и обязанности:

– ограничение на получение вознаграждений и подарков¹⁴ – работники не вправе получать в связи с исполнением трудовых обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов), а также подарки от физических и юридических лиц¹⁵;

– обязанность уведомлять работодателя, органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к работнику каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений;

– обязанность сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов;

– обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

– обязанность передать принадлежащие ценные бумаги (доли участия, паи в уставных

¹⁴ Предложение законопроекта о закреплении указанного ограничения прав в федеральном законе можно только приветствовать, действующее правовое регулирование указанных отношений осуществляется подзаконным правовым актом. См. Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке сообщения отдельными категориями лиц о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, сдачи и оценки подарка, реализации (выкупа) и зачисления средств, вырученных от его реализации» от 9 января 2014 г. № 10.

¹⁵ Исключение составляют:

– подарки в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями;

– канцелярская печатная продукция с логотипом федерального государственного органа, государственного органа субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, организации, за исключением указанных подарков, изготовленных из драгоценных металлов и (или) драгоценных камней, а также цветы;

– ценные подарки, которые вручены в качестве поощрения (награды) от военной организации, в которой одаряемый замещает должность, а также от иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций.

(складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, если их владение приводит или может привести к конфликту интересов.

Соответственно невыполнение указанных обязанностей (несоблюдение ограничений) будет являться основанием для привлечения работников к установленной законом ответственности.

С одной стороны, указанные ограничения и обязанности будут способствовать достижению целей деятельности по противодействию коррупции, но, с другой стороны, продолжится процесс общего снижения уровня правовой защищенности работников военных организаций, ограничения их прав и возложения обязанностей. Причем такие изменения затронут всех указанных работников, однако никаких компенсационных предоставлений со стороны государства не будет.

Вывод и предложения. Таким образом, одним из основных направлений развития правового регулирования противодействия коррупции остается ужесточение требований, предъявляемых к субъектам антикоррупционных отношений, которое вместе с расширением круга их участников все больше обуславливает реакционный характер соответствующего законодательства.

В то же время видится целесообразным изменить вектор такого развития, сосредоточив усилия как на контроле исполнения существующих требований антикоррупционного законодательства, так и на внедрении мотивационных правовых институтов, имеющих своей целью побудить к выполнению обязанностей по противодействию коррупции, соблюдению ограничений и запретов, а также реализации инициатив по обеспечению дополнительными гарантиями участников антикоррупционных отношений, не обладающих статусом государственных служащих.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ ОТЧИСЛЕНИЯ КУРСАНТОВ ИЗ ВОЕННО-УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ ВУЗОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹⁾ (НАЧАЛО)

С.В. Аникушин,

заместитель начальника отделения комплектования строевого отдела Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации

В статье анализируются существующие правовые проблемы отчисления курсантов из военных институтов Росгвардии за совершение ими преступлений и предлагаются варианты их решения.

В Российской Федерации система военного образования предназначена для обеспечения потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в офицерах, прапорщиках, сержантах, уровень подготовки которых соответствует государственным и (или) специальным требованиям федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба. При этом основным элементом системы военного образования в Российской Федерации являются военные образовательные организации высшего образования (далее – ВУЗы).

В свою очередь, одной из главных задач ВУЗов Росгвардии является подготовка для войск национальной гвардии квалифицированных военных кадров с высшим или средним профессиональным образованием².

В настоящее время общественные отношения с участием курсантов ВУЗов регулируются одновременно в двух различных плоскостях, что обусловлено, во-первых, реализацией ими

права на образование, во-вторых, прохождением военной службы как особого вида государственной службы, непосредственно связанного с обеспечением обороны страны и безопасности государства.

Названные обстоятельства выступили в качестве некоего камня преткновения для субъектов ведомственного нормотворчества Росгвардии при регулировании вопросов отчисления курсантов из ВУЗов, в частности, за совершение преступлений. Рассмотрим данную проблему более подробно.

Итак, при реализации права на образование основной обязанностью обучающихся, в том числе курсантов ВУЗов, является добросовестное освоение образовательной программы, выполнение индивидуального учебного плана³.

В соответствии с п. 2. ст. 43 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» иные обязанности обучающихся могут быть установлены иными федеральными законами, договором об образовании (при его наличии).

Прохождение военной службы обязывает каждого гражданина строго соблюдать Конституцию Российской Федерации⁴ и законы Рос-

¹ Далее – Росгвардия.

² Об утверждении особенностей организации и осуществления образовательной, методической и научной (научно-исследовательской) деятельности в области подготовки кадров в интересах обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка, а также деятельности военных образовательных организаций высшего образования войск национальной гвардии Российской Федерации: приказ Росгвардии от 7 нояб. 2017 г. № 467. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.12.2017.

³ Об образовании в Российской Федерации: федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.12.2012.

⁴ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.

сийской Федерации. Подобное требование закреплено, например, в ст. 16 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации⁵, определяющей общие обязанности военнослужащих.

Приведенные положения в полной мере распространяются на всех военнослужащих независимо от того, проходят они военную службу по призыву или по контракту, исполнилось им 18 лет или они являются несовершеннолетними, добровольно поступившими на обучение в ВУЗы.

Положения п. 3 ст. 32 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ конкретизируют требования о соблюдении законов Российской Федерации применительно к военнослужащим, проходящим военную службу по контракту. В них, в частности, закреплено, что условия контракта о прохождении военной службы включают в себя обязанность гражданина добросовестно исполнять все общие, должностные и специальные обязанности военнослужащих, установленные законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Следовательно, курсанты ВУЗов, обладая одновременно правовыми статусами обучающихся и военнослужащих, обязаны не только добросовестно осваивать образовательную программу, выполнять индивидуальный учебный план, но и соблюдать воинскую дисциплину.

За нарушение Конституции Российской Федерации, законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации военнослужащие могут быть привлечены к различным видам юридической ответственности. В частности, в соответствии со ст. 27 УВС ВС РФ военнослужащие привлекаются к дисциплинарной ответственности за дисциплинарные проступки, выразившиеся в нарушении воинской дисциплины.

Прежде чем перейти к изучению порядка отчисления курсантов из ВУЗов и их увольнения с военной службы, необходимо выяснить вопрос о том, что же первично, а что производно: от-

числение курсанта из ВУЗа или его увольнение с военной службы?

Анализ федерального законодательства свидетельствует о том, что увольнение с военной службы производно от отчисления из ВУЗа.

Во-первых, в соответствии с подп. «ж» п. 1 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» военнослужащий подлежит увольнению с военной службы в связи с отчислением из военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования.

Во-вторых, в соответствии с подп. «ж» п. 3 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы, в частности, военнослужащий мужского пола, проходящий военную службу по контракту (за исключением военнослужащих, подлежащих направлению для прохождения военной службы по призыву), подлежит увольнению с военной службы в связи с отчислением из военно-учебного заведения (подп. «ж» п. 1 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе») – при отчислении из военно-учебного заведения (адъюнктуры, военной докторантуры) и при отсутствии других оснований для увольнения.

Вместе с тем, анализ ведомственных правовых актов говорит об обратном. Например, в соответствии с подп. 7 п. 2 Порядка отчисления из Академии ФСО России и восстановления в ней, утвержденного приказом Федеральной службы охраны Российской Федерации от 21 мая 2018 г. № 331⁶, отчисление обучающихся из Академии ФСО России осуществляется при увольнении с военной службы – по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации. Очевидно, что в подобных случаях отчисление из ВУЗов производно от увольнения с военной службы.

Высшая юридическая сила Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и Положения о порядке прохождения военной службы по отношению, в частности, к названному приказу Федеральной службы ох-

⁵ Далее – УВС ВС РФ.

⁶ Об утверждении Порядка отчисления из Академии ФСО России и восстановления в ней: приказ ФСО России от 21 мая 2018 г. № 331. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 08.06.2018.

раны Российской Федерации формируют у автора мнение о том, что закрепленные в них положения более приоритетны при исследовании вопроса об очередности отчисления из ВУЗа и увольнения с военной службы. На их основе автор приходит к выводу о том, что вначале обучаемый – курсант должен быть отчислен из ВУЗа при наличии определенных оснований для этого, а лишь потом уволен с военной службы в связи с отчислением из военно-учебного заведения.

Кроме того, положения подп. «ж» п. 1 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», подп. «ж» п. 3 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы в системной взаимосвязи с п. 55 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации⁷, в соответствии с которым к курсантам военных образовательных организаций, помимо дисциплинарных взысканий, указанных в данной статье (за исключением дисциплинарного взыскания, предусмотренного п. «и», – досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта), может быть применено дисциплинарное взыскание – отчисление из военной образовательной организации означают, что независимо от того, по какой из причин, связанных с нарушением требований воинской дисциплины, курсант отчислен из ВУЗа, его увольнение с военной службы должно быть произведено именно на основании подп. «ж» п. 1 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с отчислением из военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования.

Следовательно, при определении оснований отчисления курсантов из ВУЗов по причинам нарушения ими требований воинской дисциплины соответствующими должностными лицами должны быть предусмотрены все возможные жизненные ситуации и случаи, в результате наступления которых может возникнуть необходимость в отчислении курсантов и их последующем увольнении с военной службы по на-

званным основаниям. К их числу, безусловно, необходимо отнести возможность совершения курсантами преступлений.

Далее на примере Росгвардии рассмотрим существующий порядок отчисления курсантов из ВУЗов.

Вначале отметим, что в соответствии с п. 2 ч. 10 ст. 81 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и подп. 35 п. 9 Положения о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации⁸ приказом Росгвардии от 7 ноября 2017 г. № 468⁹ определен, в частности, порядок отчисления из военных образовательных организаций высшего образования войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – Порядок отчисления обучающихся из ВУЗов Росгвардии).

В соответствии с п. 2 названного Порядка обучающиеся отчисляются из ВУЗов Росгвардии по неуспеваемости (в случае невыполнения обучающимся по профессиональной образовательной программе обязанностей по добросовестному освоению такой образовательной программы и выполнению учебного плана), недисциплинированности, нежеланию учиться (по инициативе обучающегося), состоянию здоровья, в связи с невозможностью продолжать обучение по независящим от обучающегося причинам, в связи с отказом заключить контракт о прохождении военной службы, а также в случае установления нарушения порядка приема в военную образовательную организацию высшего образования, повлекшего по вине обучающегося его незаконное зачисление в военную образовательную организацию высшего образования.

При этом по недисциплинированности курсанты ВУЗов Росгвардии представляются к отчислению лишь в соответствии с ДУ ВС РФ.

⁸ О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 30 сент. 2016 г. № 510. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.10.2016.

⁹ Об утверждении Порядка отчисления из военных образовательных организаций высшего образования войск национальной гвардии Российской Федерации, порядка восстановления в таких организациях, порядка перевода обучающихся из одной военной образовательной организации высшего образования войск национальной гвардии Российской Федерации в другую такую организацию: приказ Росгвардии от 7 нояб. 2017 г. № 468. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.11.2017.

⁷ Далее – ДУ ВС РФ.

Статьей 100 ДУ ВС РФ предусмотрено, что дисциплинарное взыскание – отчисление из военной образовательной организации применяется в отношении курсантов военной образовательной организации за один или несколько совершенных ими грубых дисциплинарных проступков по представлению начальника военной образовательной организации приказом командира (начальника), которому такое право предоставлено.

Таким образом, в настоящее время предусмотрено лишь одно условие отчисления курсанта из ВУЗа Росгвардии по недисциплинированности – совершение им одного или нескольких грубых дисциплинарных проступков.

Возникает вопрос, каким образом и на каком основании в таком случае отчислить из ВУЗа Росгвардии курсанта в случае вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда, в том числе о назначении ему наказания, не связанного с лишением свободы?

Поставленный вопрос таит в себе определенный правовой риск – возможность отмены приказа соответствующего должностного лица об отчислении курсанта из ВУЗа Росгвардии в связи со вступлением в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда по причине нарушения порядка отчисления.

Решение данной проблемы возможно несколькими способами:

внесением соответствующих дополнений в Порядок отчисления обучающихся из ВУЗов Росгвардии путем выделения в качестве самостоятельного основания для отчисления невыполнения условий контракта о прохождении военной службы;

внесением соответствующих изменений в Порядок отчисления обучающихся из ВУЗов Росгвардии, в частности, путем добавления в перечень возможных условий для отчисления обучающегося по недисциплинированности следующего условия: вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда.

Второй способ представляется более целесообразным, поскольку позволит применить его

как к курсантам до заключения ими контракта о прохождении военной службы, так и к курсантам, проходящим военную службу по контракту.

Говоря о формах вины, по которым могут быть совершены преступления курсантами ВУЗов, и видах возможного наказания за их совершение, автор полагает, что совершение названными специальными субъектами права преступлений, как умышленных, так и по неосторожности, и назначение им за это любого вида наказания необходимо рассматривать как достаточное основание для отчисления из ВУЗа по недисциплинированности и последующего увольнения с военной службы.

В качестве обоснования приведенного мнения автор приводит позицию Конституционного Суда Российской Федерации, в соответствии с которой, «будучи нарушением условий контракта, виновное противоправное неисполнение или ненадлежащее исполнение военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, возложенных на него общих, должностных или специальных обязанностей, одновременно является и нарушением воинской дисциплины, которая согласно статье 1 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации понимается как строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами Российской Федерации, общевоинскими уставами и приказами командиров (начальников)»¹⁰.

Внесение предлагаемых изменений в Порядок отчисления обучающихся из ВУЗов Росгвардии позволит сформировать два схожих, но не тождественных варианта отчисления курсантов из ВУЗов Росгвардии по недисциплинированности:

1. В порядке реализации соответствующего дисциплинарного взыскания.
2. В случае вступления в отношении курсанта в законную силу обвинительного приговора суда.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности подпункта "в" пункта 2 статьи 51 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" в связи с жалобами граждан Р.В. Боскачева, И.В. Овсянникова и Д.А. Савельева» от 21 марта 2013 г. № 6-П.

ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ О МЕДИЦИНСКОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

В.А. ВeneвИтина,

аспирант кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Университет прокуратуры Российской Федерации»

Статья посвящена вопросам нарушения военными служащими законодательства об обязательном медицинском страховании. Получение военными служащими и лицами, имеющими специальный статус, полиса обязательного медицинского страхования, а также медицинской помощи за счет средств бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования нарушает действующее законодательство и влечет негативные последствия как для медицинских учреждений, так и для бюджетной системы Российской Федерации. В статье также рассмотрены вопросы проведения прокурорских проверок исполнения законодательства об обязательном медицинском страховании и соблюдении военными служащими норм действующего законодательства об охране их жизни и здоровья.

Право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь. Статья 41 Конституции Российской Федерации закрепила право каждого гражданина Российской Федерации на охрану здоровья и медицинскую помощь, оказываемую гражданам в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений.

Обязательное медицинское страхование (далее – ОМС) – вид обязательного социального страхования, представляющий собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на обеспечение при наступлении страхового случая гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи за счет средств ОМС в пределах территориальной или базовой программ ОМС.

Согласно ст. 4 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ (далее – Федеральный закон № 326-ФЗ) одними из основных принципов осуществления ОМС являются устойчивость финансовой системы ОМС, обеспечиваемая эквивалентностью страхового обеспечения средствами ОМС, а также

обязательность уплаты страхователями страховых взносов в размерах, установленных федеральными законами.

В целях реализации полномочий Российской Федерации в сфере ОМС, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 326-ФЗ Федеральный фонд ОМС аккумулирует средства обязательного медицинского страхования, управляет ими, формирует и использует резервы для обеспечения финансовой устойчивости обязательного медицинского страхования.

В основной своей массе доходы бюджета Федерального фонда ОМС обеспечиваются поступлением страховых взносов на обязательное медицинское страхование как работающего, так и не работающего населения.

В соответствии с п. 14 ч. 1 ст. 422 Налогового кодекса Российской Федерации не подлежат обложению страховыми взносами для плательщиков суммы денежного довольствия, продовольственного и вещевого обеспечения и иных выплат, получаемых военными служащими и лицами, приравненными к ним.

Следовательно, ввиду не перечисления страховых взносов с денежного довольствия во-

еннослужащих «застрахованными» в системе ОМС они являться не могут. В силу прямого указания закона из категории застрахованных в системе ОМС указанные категории граждан исключены (п. «ж» ч. 5 ст. 10 Федерального закона № 326-ФЗ).

Лечение военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы. Согласно п. 2 ст. 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, имеют право на бесплатное получение медицинской помощи в медицинских, военно-медицинских подразделениях, частях и в организациях федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба. Только лишь при отсутствии по месту военной службы или месту жительства военнослужащих военно-медицинских организаций, а также при отсутствии в них отделений соответствующего профиля, специалистов или специального медицинского оборудования; в экстренных или неотложных случаях военнослужащие и граждане, призванные на военные сборы, имеют право на получение медицинской помощи в медицинских организациях государственной системы здравоохранения. Расходы по оказанию медицинской помощи военнослужащим в медицинских организациях государственной системы здравоохранения возмещаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, за счет средств *федерального* (курсив мой. – В. В.) бюджета, предусмотренных на эти цели федеральным органам исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба.

Таким образом, получение медицинской помощи в системе ОМС военнослужащими и лицами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, федеральной противопожарной службы, лицами начальствующего состава федеральной фельдъегерской связи, сотрудниками учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, таможенных органов, имеющими специальные звания, в связи с исполнением обязанностей военной службы и

службы в указанных органах (далее – военнослужащие; лица, приравненные к военнослужащим по медицинскому обеспечению) незаконно.

В отдельных случаях оформление полиса ОМС военнослужащими, а также получение по нему медицинской помощи позволяет не только скрывать имеющиеся у них заболевания, но и грубо нарушает нормы действующего законодательства, так как влечет за собой подрыв финансовой устойчивости бюджетной системы в целом и системы ОМС в частности, а также затрудняет реализацию конституционного права на получение медицинской помощи иным категориям граждан, имеющим на это право.

Порядок возмещения расходов установлен Постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке оказания медицинской помощи, санаторно-курортного обеспечения и осуществления отдельных выплат некоторым категориям военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и членам их семей, а также отдельным категориям граждан, уволенных с военной службы» от 31 декабря 2004 г. № 911 (далее – Постановление № 911), согласно которому расходы учреждений здравоохранения по оказанию медицинской помощи военнослужащим возмещаются военным округом (флотом), командованием внутренних войск, территориальным органом федерального органа исполнительной власти в субъекте Российской Федерации, где проходят военную службу военнослужащие и сотрудники, по тарифам, действующим на территории данного субъекта Российской Федерации в медицинской организации на момент оказания медицинской помощи в соответствии с договором, заключенным между территориальным органом федерального органа исполнительной власти (по представлению командиров (начальников) соединений, воинских частей, учреждений и организаций, органов безопасности, органов внутренних дел и др.) и медицинской организацией.

На необходимость соблюдения военнослужащими законодательства об охране жизни и здоровья, а также порядка возмещения медицинским учреждениям средств, затраченных на

лечение военнослужащих, неоднократно указывалось в юридической литературе¹.

Нарушение военнослужащими и лицами, приравненными к ним, действующего законодательства об обязательном медицинском страховании. Несмотря на исключение военнослужащих и иных лиц, приравненных к ним по медицинскому обеспечению, из системы ОМС, нарушения Федерального закона № 326-ФЗ и других правовых актов о медицинском обеспечении указанными лицами имеют место.

В ходе контрольного мероприятия Счетной палаты в территориальном фонде ОМС Рязанской области в 2015 г. установлены сведения о 132 военнослужащих и сотрудниках, внесенных в региональный регистр застрахованных в системе ОМС по заявкам страховых медицинских организаций как «неработающие застрахованные граждане».

Таким образом, в 2015 г. в Рязанской области медицинская помощь в системе ОМС оказана лицам, обладающим специальным статусом, при этом в нарушение требований ст. 16 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и Постановления № 911 оплата производилась не за счет средств федерального бюджета, а за счет средств ОМС. Из бюджета Рязанской области перечисленные страховые взносы в систему ОМС на 132 указанных лица в общей сумме составили 829 тыс. руб. Объем превышения субвенции из бюджета Федерального фонда ОМС в бюджет Территориального фонда ОМС Рязанской области составил 1 090,4 тыс. руб.²

В 2016 г. Счетной палатой Российской Федерации в ходе проведения контрольных мероприятий в Ивановской, Псковской и Рязанской областях выборочно установлены 750 военнослужащих, числившихся застрахованными по категории «неработающие граждане». Кроме того, по результатам контрольных мероприятий

Администрацией Ивановской области дополнительно выявлено 2 187 военнослужащих, а Правительством Рязанской области – 2 493 человека.

Таким образом, только в 2016 г. на территориях двух субъектов Российской Федерации число граждан, незаконно включенных в единый регистр застрахованных лиц по ОМС, составило 5 361³.

В Свердловской области по результатам проверки страховой медицинской организацией (далее – СМО) из объема финансирования учреждения здравоохранения удержаны денежные средства в размере 43 962 руб. за оказанную ранее медицинскую помощь гражданам, которые являлись военнослужащими⁴.

Изложенное свидетельствует о серьезности нарушений законодательства о медицинском обеспечении лиц, имеющих специальный статус, которые затрагивают права и законные интересы иных граждан.

Аналогичность совершенных нарушений закона в различных субъектах страны свидетельствует о крайней необходимости принятия нормативных правовых актов, определяющих субъектов контроля и механизм проведения проверок исполнения законов военнослужащими и приравненными к ним лицами.

Нормативно-правовое регулирование приостановления действия полиса ОМС. Федеральный закон № 326-ФЗ 29 июля 2018 г. дополнен ст. 49.1, регламентирующей приостановление действия полиса ОМС в случае призыва (поступления) на военную службу или приравненную к ней службу на срок прохождения застрахованным лицом военной службы.

Согласно ч. 3 ст. 49.1 Федерального закона № 326-ФЗ граждане Российской Федерации, поступившие на военную службу, обязаны сдать полис ОМС или сообщить о его утрате

¹ Боголюбов А.В. Об оказании военнослужащим медицинской помощи в учреждениях здравоохранения государственной и муниципальной систем здравоохранения // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 3. С. 21 – 24; Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих» (постатейный). М., 2005.

² Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2016 году. URL: <http://audit.gov.ru/upload/uf/6cb/6cb43bbf3b9691809ef63be692eaa579.pdf> (дата обращения: 25.05.2019).

³ Заключение на проект федерального закона «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 7 ноября 2016 г. № 58К (1133). URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/28597/> (дата обращения: 25.05.2019).

⁴ Решение Арбитражного суда Свердловской области от 26 июня 2015 г. по делу № А60-19035/2015 // Картоотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/9c6662c6-e061-4ba4-9228-f2d71f41e19c>

путем подачи соответствующего заявления в любую страховую медицинскую организацию или любой территориальный фонд лично или через своего представителя.

Утвержден перечень федеральных государственных органов, осуществляющих контроль за выполнением требований о сдаче полиса (или сообщении о его утрате) военнослужащими, поступившими на военную службу (распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2018 г. № 2066-р).

С принятием Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил предоставления федеральным государственным органам, осуществляющим контроль за выполнением требований, установленных частью 3 статьи 49.1 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», доступа к единому регистру застрахованных лиц» от 22 декабря 2018 г. № 1637 стал возможен механизм реализации полномочий по контролю за исполнением законодательства военнослужащими и лицами, имеющими специальный статус.

Проверки соблюдения законодательства военнослужащими и лицами, приравненными к ним по медицинскому обеспечению. Между тем в отношении граждан, поступивших на военную службу до введения в действие ст. 49.1 Федерального закона № 326-ФЗ, могут быть инициированы проверки для исключения фактов нарушений законодательства об ОМС.

Принимая во внимание законодательно установленные пределы осуществления прокуром надзорной деятельности: при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы (ч. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), военным прокурорам (прокурорам) необходимо осуществлять надзор за выполнением контролирующими органами своих обязанностей по контролю за исполнением военнослужащими ст. 49.1 Федерального закона № 326-ФЗ.

Основными задачами проведения прокурорской проверки исполнения законов органами, указанными в распоряжении Правительства

Российской Федерации от 28 сентября 2018 г. № 2066-р, будут являться:

- 1) выявление нарушений п. «ж» ч. 5 ст. 10 Федерального закона № 326-ФЗ;
- 2) установление лиц, виновных в нарушении закона, и размера причиненного ими ущерба бюджету ОМС;
- 3) принятие мер по предупреждению и пресечению нарушений закона военнослужащими;
- 4) восстановление нарушенных интересов государства.

При проведении военными прокурорами (прокурорами) соответствующих проверок исполнения органами контроля и военнослужащими (лицами, приравненными к ним по медицинскому обеспечению) законов о медицинском обеспечении военнослужащих, а также соблюдения законности в указанной сфере необходимо обращать внимание на следующее.

С каждым оформленным полисом ОМС военнослужащим, сообщившим при его оформлении заведомо ложные сведения о своем статусе, увеличивается нагрузка на региональный бюджет в части уплаты страховых взносов на неработающее население, что создает риск ограничения доступности в получении медицинской помощи иным гражданам и наносит прямой ущерб учреждениям здравоохранения, оказавшим медицинскую помощь военнослужащим. Оплата медицинской помощи, произведенная из бюджета ОМС за лечение военнослужащих, должна быть удержана в последующем из финансирования медицинской организации, так как должна быть оплачена исключительно средствами федерального бюджета.

Военным прокурорам (прокурорам) необходимо систематически осуществлять проверки соблюдения военнослужащими и гражданами, приравненными к ним по медицинскому обслуживанию, законов о медицинском обеспечении, в том числе путем направления в Федеральный фонд ОМС списков военнослужащих (лиц, приравненных к ним по медицинскому обеспечению) в целях установления факта получения ими полисов ОМС, оказания медицинской помощи по ним, а также ее оплаты средствами бюджета ОМС.

Полагаем, что установить конкретных лиц, имеющих специальный статус, но получивших полис ОМС в нарушение требований действующего законодательства, факты их обращения за медицинской помощью в системе ОМС возможно путем направления прокурором требования в порядке ст.ст. 6, 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в Федеральный фонд ОМС, который ответственен за ведение центрального сегмента Единого регистра застрахованных лиц и обеспечение общего контроля за актуализацией находящихся в нем сведений.

При получении военным прокурором (прокурором) информации о факте оформления полиса ОМС военнослужащим, оказания по нему медицинской помощи, ее оплаты средствами ОМС необходимо инициировать проведение территориальным фондом ОМС (на территории которого выдан полис) в соответствии с приказом Федерального фонда ОМС от 28 февраля

2019 г. № 36 «Об утверждении Порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию» проверки в учреждениях здравоохранения, оказавших медицинскую помощь, а также проведение командованием воинской части разбирательства в отношении военнослужащего, нарушившего закон об обязательном медицинском страховании.

Полагаем, что лишь проведением соответствующих проверок прокуратурой как межотраслевым и вневедомственным институтом по защите интересов государства, в том числе в контролирующих органах, на которые возложены полномочия по контролю за соблюдением законов военнослужащими и приравненными к ним лицами, будет достигнуто пресечение нарушений закона и осуществлен возврат в бюджет ОМС денежных средств, незаконно потраченных на лечение специальной категории лиц.

О СОХРАНЕНИИ РАБОЧЕГО МЕСТА ЗА ГРАЖДАНИНОМ, ПРОШЕДШИМ ВОЕННУЮ СЛУЖБУ ПО ПРИЗЫВУ

Я.О. Соколов,

адвокат Адвокатской палаты Ростовской области

В настоящее время работодатели вправе отказать гражданам, прошедшим военную службу по призыву или альтернативную гражданскую службу, в трудоустройстве на прежние рабочие места. Исключением являются только государственные организации. В статье рассматриваются законопроекты, направленные на изменение существующего положения, а также дается краткий обзор дополнительных прав граждан, уволенных с военной службы.

Обзор законопроектов. В июне 2018 г. в Государственную Думу были внесены законопроекты о предоставлении гражданам, прошедшим военную службу по призыву, права на сохранение за ними прежнего места работы. В настоящее время такое право имеют только граждане, работавшие до призыва в государственных организациях. Согласно п. 5 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (далее – Федеральный закон № 76) они могут трудоустроиться на должность не ниже занимаемой ранее в течение трех месяцев после увольнения с военной службы. Это право

предлагается предоставить и работникам других организаций.

В первой редакции законопроекта № 486954-7 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» указывалось на необходимость следующих мер:

1. Исключить из Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) п. 1 ч. 1 ст. 83.

Данная норма предусматривает, что трудовой договор подлежит прекращению в связи с призывом работника на военную службу или направлением на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу.

2. Исключить из ст. 178 ТК РФ требование о выплате работнику выходного пособия в размере двухнедельного среднего заработка при расторжении трудового договора в связи с призывом работника на военную службу или направлением на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу.

3. Дополнить гл. 25 ТК РФ ст. 170.1 «Гарантии работникам, призванным на военную службу по призыву или направленным на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу» в следующей редакции:

«1. В связи с призывом работника на военную службу по призыву или направлением его на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу, работодатель обязан сохранить за ним место работы на время прохождения им данной службы, в том числе в течение трех месяцев после увольнения с нее, без выплаты компенсации.

2. Стороны вправе предусмотреть в трудовом договоре условия прекращения трудового договора по основанию, предусмотренному пунктом 3 части первой статьи 77 настоящего Кодекса¹, при направлении работника на военную службу по призыву или на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу в период сохранения за ним места работы».

В дальнейшем содержание законопроекта изменилось, и по состоянию на июль 2019 г. в нем осталось только предложение включить в ТК РФ ст. 170.1, содержание которой также было пересмотрено:

« В связи с призывом работника на военную службу или направлением его на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу за ним, в течение трех месяцев после увольнения с военной службы или окончания прохождения альтернативной гражданской службы, сохраняется право на поступление на работу в ту же организацию, в том числе право на должность не ниже занимаемой до призыва на военную службу или направления его на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу.

Работник обязан уведомить работодателя письменно в течение семи дней с момента

¹ Речь идет о расторжении трудового договора по инициативе работника.

прекращения военной службы по призыву или заменяющей ее альтернативной гражданской службы о реализации права, предусмотренного частью первой настоящей статьи».

Законопроект № 486921-7 «О внесении изменений в статью 23 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»» предполагает дополнить перечень прав граждан, уволенных с военной службы, следующими положениями:

«предоставление органами государственной службы занятости населения в первоочередном порядке работы, с учетом их специальности в организациях независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, в том числе у индивидуальных предпринимателей;

сохранение в течение трех месяцев после увольнения с военной службы по призыву или окончания срока заменяющей ее альтернативной гражданской службы за гражданами, работавшими до призыва (поступления) на военную службу по призыву или поступления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу в организациях независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, в том числе у индивидуальных предпринимателей, права на поступление на работу к тем же работодателям на должность не ниже ранее занимаемой».

Цель перечисленных изменений, как указано в пояснительной записке к законопроекту № 486921-7, – «восстановить социальную справедливость, уравнивать в трудовых правах граждан, работавших до призыва как в государственных, так и в иных организациях независимо от форм собственности», «гарантировать гражданам, которые исполняют свой воинский долг, сохранение рабочих мест, которые они занимали до призыва».

Права граждан, прошедших военную службу по призыву. Согласно п. 5 ст. 23 Федерального закона № 76 в настоящее время граждане, прошедшие военную службу по призыву, имеют следующие дополнительные права на трудоустройство и социальное обеспечение:

Предоставление органами государственной службы занятости населения в первоочередном

порядке работы в государственных организациях с учетом их специальности.

Сохранение в течение трех месяцев после увольнения с военной службы за гражданами, работавшими до призыва в государственных организациях, права на поступление на работу в те же организации, на должность не ниже занимаемой до призыва.

Зачет времени военной службы в непрерывный стаж работы, учитываемый при выплате единовременного вознаграждения за выслугу лет, процентной надбавки к оплате труда, предоставлении социальных гарантий, связанных со стажем работы, если перерыв между днем увольнения с военной службы и днем приема на работу (поступления в образовательную организацию) не превысил одного года².

Преимущественное право на оставление на работе, на которую указанные граждане поступили впервые, при сокращении штата работников.

Обеспечение гражданам, уволенным с военной службы по состоянию здоровья, получения профессионального образования без выплаты им стипендии в период обучения.

Предоставление гражданам, принятым на прежнее место работы, материальной помощи на первоначальное обзаведение хозяйством³.

Предоставление не позднее месячного срока с момента обращения граждан, уволенных с военной службы, мест для их детей в общеобразовательных и дошкольных образовательных организациях и летних оздоровительных лагерях независимо от форм собственности.

Зачет времени военной службы в стаж государственной службы государственного служа-

щего в случае поступления на работу в органы государственной власти, учитываемый при выплате единовременного вознаграждения за выслугу лет, процентной надбавки к оплате труда, предоставлении иных социальных гарантий, связанных со стажем государственной службы, независимо от срока увольнения с военной службы и дня приема на государственную службу.

Гражданам, проходившим военную службу в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, в том числе отдаленных, где установлены районный коэффициент и процентные надбавки к оплате труда, при поступлении на работу в этих районах и местностях после увольнения с военной службы в связи с окончанием срока военной службы независимо от продолжительности перерыва срок военной службы в календарном исчислении в указанных районах и местностях засчитывается в стаж работы для получения процентных надбавок к оплате труда в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Одиноким матери граждан, проходящих военную службу по призыву, имеют преимущественное право на оставление на работе при сокращении численности или штата работников.

Согласно п. 6 ст. 23 Федерального закона № 76 «в целях обеспечения трудоустройства граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в системе государственной службы занятости населения создаются структуры по их трудоустройству и профессиональному обучению».

Пример из судебной практики. Приведем один из примеров, иллюстрирующих проблему отказов гражданам в сохранении рабочих мест на время прохождения военной службы по призыву.

В октябре 2018 г. судебной коллегией по гражданским делам Московского городского суда рассматривалась апелляционная жалоба гражданина Т. на решение Зюзинского районного суда г. Москвы.

Ранее гражданин обратился в районный суд с иском к спортивной школе олимпийского резерва «Нагорная» о признании отказа в приеме

² Ветеранам боевых действий на территориях других государств, ветеранам, исполнявшим обязанности военной службы в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, – независимо от продолжительности перерыва;

³ Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 25 ноября 1998 г. № 1394 материальная помощь на первоначальное обзаведение хозяйством гражданам, работавшим до призыва на военную службу и принятым в течение года на прежнее место работы впервые после увольнения с военной службы, предоставляется организациями, финансируемыми в бюджетном порядке, за счет и в пределах ассигнований, выделяемых на оплату труда, а другими организациями – за счет собственных средств. Материальная помощь на первоначальное обзаведение хозяйством предоставляется не позднее трех месяцев после принятия на работу гражданина по его личному заявлению в размере, устанавливаемом организацией по согласованию с соответствующими выборными профсоюзными органами, но не менее 500 руб.

на работу незаконным, обязанности принять на работу, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, взыскании компенсации морального вреда.

С сентября 2015 г. по декабрь 2016 г. Т. работал в спортивной школе тренером. В конце 2016 г. его уволили в связи с призывом на военную службу. После прохождения военной службы гражданин обратился к прежнему работодателю с заявлением о приеме на работу на ранее занимаемую должность. Однако его просьба была отклонена «в связи с отсутствием у ответчика обязанности по его трудоустройству и отсутствием вакансии по должности тренера»⁴.

Суд первой инстанции отказал в удовлетворении иска Т. Суд исходил из того, что заключение трудового договора с лицом, ищущим работу, является правом, а не обязанностью рабо-

додателя, а значит, отказ организации в приеме Т. на работу при отсутствии вакантных должностей являлся законным.

Московский городской суд согласился с приведенной выше позицией, отметив, что спортивная школа олимпийского резерва «Нагорная» к государственным организациям не относится и положения ст. 23 Федерального закона № 76 о сохранении рабочего места на истца не распространяются. В удовлетворении апелляционной жалобы Т. было отказано.

Тысячи граждан по всей стране сталкиваются с той же проблемой – отсутствием возможности продолжить трудовую деятельность там, где они работали до призыва в армию или направления на альтернативную гражданскую службу. В суды обращаются немногие. Очевидно, что в нынешних условиях иски к негосударственным организациям не имеют никаких перспектив. Ситуация может измениться только с изменением законодательства.

⁴ Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 4 октября 2018 г. по делу № 33-38816/2018. URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/87ac7fac-88e2-4faa-b689-bd1cc316b72a?caseNumber=33-38816/2018>

О ВЫПЛАТАХ ЧЛЕНАМ СЕМЬИ ПОСМЕРТНО НАГРАЖДЕННОГО ВОЕННОСЛУЖАЩЕГО: ЗАКОННОСТЬ И СПРАВЕДЛИВОСТЬ ПРАВОВОЙ НОРМЫ

В.В. Тараненко,

государственный советник юстиции 3 класса, кандидат юридических наук, доцент;

С.С. Харитонов,

полковник юстиции запаса, кандидат юридических наук, профессор

В статье рассмотрено правовое регулирование выплаты единовременного денежного поощрения лицам, проходящим федеральную государственную службу, при их поощрении Президентом или Правительством Российской Федерации, а также при их награждении государственными наградами. Поскольку данная выплата носит исключительно поощрительный характер, то выплачивается только самому поощренному. В связи с этим в случае награждения, произведенного посмертно, данное единовременное поощрение выплате не подлежит. Соответственно члены семьи посмертно награжденного военнослужащего не имеют права на получение указанного поощрения. Предлагается внести изменения в законодательство с тем, чтобы предусмотреть основания и порядок выплаты единовременного поощрения членам семей погибших (умерших) лиц, проходивших федеральную государственную службу и награжденных государственными наградами Российской Федерации, в том числе и посмертно.

Материальное стимулирование служебной деятельности военнослужащих является одним из важных условий поддержания вы-

сокого уровня профессионализма военнослужащего, что подтверждается и практикой, и научным анализом соответствующих пра-

вовых норм¹. В этой связи правильным было принятое более 10 лет назад решение о целесообразности разовых денежных выплат для тех, кто получает государственную награду. К слову, напомним, что научное обоснование таких выплат впервые было предложено А.И. Тюриным².

Так, в настоящее время действует Указ Президента Российской Федерации «О единовременном поощрении лиц, проходящих (проходивших) федеральную государственную службу» от 25 июля 2006 г. № 765 (далее – Указ), которым предусмотрена выплата единовременного денежного поощрения (далее – поощрение) лицам, проходящим федеральную государственную службу, при их поощрении Президентом или Правительством Российской Федерации, а также при их награждении государственными наградами.

Поскольку данная выплата носит исключительно поощрительный характер, то она не может рассматриваться как социальная выплата, т. е. как пособие или компенсация. В связи с этим она выплачивается только самому поощренному.

Такая трактовка правовым предписанием Указа дана Конституционным Судом Российской Федерации, который отметил, что «по своему буквальному смыслу приведенные нормативные положения направлены на дополнительное поощрение именно федеральных государственных служащих, а предусмотренное названным Указом единовременное поощрение представляет собой осуществляемую в рамках служебных правоотношений за счет бюджетных средств на финансирование денежного содержания и носящую характер особого предоставления выплату федеральным государственным служащим, связанную с прохождением ими службы и имеющую целью их поощрение

¹ См., напр.: *Корякин В.М.* Некоторые проблемы индексации денежного довольствия военнослужащих и военных пенсий // *Право в Вооруженных Силах.* 2017. № 3. С. 22 – 26; *Харитонов С.С.* О некоторых аспектах правоприменительной практики в сфере денежного довольствия военнослужащих // Там же. 2018. № 5. С. 9 – 12; *Его же.* Отдельные вопросы денежного довольствия военнослужащих в свете оценки законности действий командиров (начальников) // *Воен. право.* 2018. № 4. С. 142 – 145.

² *Тюрин А.И.* Правовые основы стимулирования исполнения обязанностей военной службы военнослужащими, проходящими военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

в связи с государственной наградой за заслуги при исполнении служебных обязанностей³.

Таким образом, при награждении, произведенном посмертно, данное единовременное поощрение выплате не подлежит.

После формирования единой и в целом внутренне согласованной системы денежного довольствия, основанной на нормах Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ, и установления достаточно высоких окладов суммы поощрения с момента издания Указа значительно выросли. В соответствии с подп. «г» п. 1 Указа при награждении орденами и медалями Российской Федерации военнослужащим должно выплачиваться пять окладов месячного содержания.

Складывается следующая ситуация. Военнослужащие в составе подразделения, плечом к плечу участвовали в бою. Кто-то погиб, а кому-то повезло и он остался жив. И погибших, и выживших награждают орденами.

Погибших – посмертно.

Членам семьи награжденного посмертно передается награда, выплата единовременного денежного поощрения не производится.

Тому, кто остался жив, выплачивается при награждении поощрение. Соответственно члены семьи военнослужащего, оставшегося в живых, награжденного, но не получившего единовременное поощрение по независящим от него причинам и в дальнейшем погибшего или умершего, имеют право на получение указанного поощрения в порядке наследования денежных средств, которые причитались бы этому военнослужащему.

При этом, повторимся, награждение военнослужащих произведено за совершение подвига в одной и той же обстановке, при одних и тех же обстоятельствах. Только один военнослужа-

³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Абакумова Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав подпунктом «г» пункта 1 и пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации «О единовременном поощрении лиц, проходящих федеральную государственную службу» [Электронный ресурс]: определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 13 дек. 2016 г. № 2578-О. П. 2.2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ший погиб, а второй выжил. Семья погибшего военнослужащего, переживающая горе потери близкого человека, еще и не может рассчитывать на дополнительные денежные средства, которые, безусловно, нужны ей в этой тяжелой ситуации...

Приведенный пример находит отражение в многочисленных обращениях членов семей погибших военнослужащих, награжденных орденами и медалями Российской Федерации посмертно, в суды о выплате «наградных».

В настоящее время суды отказывают членам семей награжденных посмертно военнослужащих, поскольку из буквального трактования положений Указа следует, что денежное поощрение при награждении орденом или медалью Российской Федерации может получить «живой» военнослужащий, а соответственно и члены его семьи при его гибели (смерти), если это произошло до награждения.

Полагаем, что с учетом высокой социальной и моральной значимости данного вопроса необходимо срочно вносить изменения в Указ с тем, чтобы предусматривать выплату единовременного поощрения членам семей лиц, посмертно удостоенных поощрений Президента или Правительства Российской Федерации, а также государственных наград.

Пока же решение об указанных выплатах – за судами⁴.

Суды же отказывают членам семей награжденных посмертно, ссылаясь на то, что право получить это поощрение имеют только лишь «живые» герои.

Так, Московским районным судом г. Чебоксары Чувашской Республики удовлетворено исковое заявление военного прокурора в интересах А. В. к ФКУ «Единый расчетный центр Минобороны России» о взыскании единовременного поощрения при награждении орденом Мужества (посмертно).

Требование мотивировано тем, что на основании Указа Президента Российской Федерации от 1 июня 2015 г. муж А. В. – В. В. был награж-

ден орденом Мужества (посмертно) и в связи этим командиром воинской части был издан приказ от 31 июля 2015 г., которым приказано выплатить А. В. пять окладов денежного содержания ее погибшего мужа. Все необходимые данные для осуществления А. В. денежных выплат были представлены, однако финансовый орган выплату указанных денежных средств не произвел со ссылкой на то, что В. В. на день подписания Указа Президента Российской Федерации не являлся военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, и, как следствие, правовых оснований для выплаты единовременного поощрения в связи с награждением орденом Мужества (посмертно) не имеется.

Удовлетворяя иски, суд первой инстанции исходил из того, что орденом Мужества В. В. был награжден за мужество, отвагу и самоотверженность как действующий военнослужащий, факт смерти в данном случае не может служить дискриминирующим фактором.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Чувашской Республики с выводами суда первой инстанции не согласилась по следующим основаниям.

Поскольку на дату издания Указа Президента Российской Федерации от 1 июня 2015 г. о награждении В. В. орденом Мужества он уже был исключен из списков личного состава воинской части, т. е. уже не являлся действующим военнослужащим, у суда первой инстанции не имелось оснований для удовлетворения заявленных исковых требований. Судебная коллегия также сослалась на разъяснение Правового департамента МВД России от 7 марта 2007 г. № 25/1103, согласно которому в случае посмертного награждения военнослужащего государственными наградами выплата установленного единовременного поощрения наследникам погибшего (умершего) не производится.

Решение суда первой инстанции отменено, принято новое решение, которым в удовлетворении исковых требований военного прокурора отказано⁵.

⁴ См. подробнее: Харитонов С.С. Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 12. С. 23 – 26.

⁵ Апелляционное дело № 33-6189/2016, Московский районный суд г. Чебоксары Чувашской Республики // Обзор практики рассмотрения Верховным судом Чувашской Республики гражданских и

И в этом контексте проанализируем, казалось бы, нетипичное, но все-таки справедливое решение Читинского гарнизонного военного суда № 2а-161/2019 от 24 апреля 2019 г.⁶, вынесенное по административному исковому заявлению, связанному с отказом в выплате единовременного поощрения вдове старшего лейтенанта Елина С.Ю., посмертно награжденного орденом Кутузова. А самое важное – рассмотрим мотивировку решения.

В решении военного суда не описан подвиг героя, но о нем мы узнаем из многочисленных публикаций. И вот одна из них.

«Военнослужащие 200-й артиллерийской бригады погибли год назад – 23 мая 2018 года. Через несколько дней в Читку из Сирии были доставлены четыре закрытых гроба. Минобороны сообщило, что российские военные советники героически пали при отражении ночного нападения боевиков на сирийскую артиллерийскую батарею в провинции Дейр-эз-Зор. Двое россиян скончались на месте боя, еще двое – в госпитале. Шестеро получили ранения различной степени тяжести. Сам бой, по сообщению военного ведомства, продолжался около часа. В ходе него удалось уничтожить 43 боевика вместе и несколько джипов, на которых было установлено крупнокалиберное оружие.

Старший лейтенант Сергей Елин, командовавший советниками, в августе 2018 года был посмертно удостоен ордена Кутузова – чрезвычайно редкой награды, которая вручается войсковым частям и их командирам в том числе «за проявленное упорство при отражении ударов противника с воздуха, суши и моря». Подчиненных старлея Елина сержанта Игоря Михайлова и рядового Дмитрия Вершинина по представлению командования части посмертно наградили орденами Мужества»⁷.

Итак, вдова героя оспорила действия финансового органа, связанные с отказом в выплате

единовременного поощрения при награждении ее супруга орденом Кутузова (посмертно).

Судом установлено, что на основании Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2018 г. № 489сс погибший в период прохождения военной службы и в связи с исполнением обязанностей военной службы муж Елиной Т.А. был награжден орденом Кутузова (посмертно). В этой связи командиром воинской части был издан приказ от 24 декабря того же года, которым жене Елина С.Ю. приказано выплатить 158 600 руб. – единовременное поощрение в размере пяти окладов месячного денежного содержания ее погибшего мужа, исключенного приказом того же воинского должностного лица в мае 2018 г. из списков личного состава воинской части с 24-го числа этого же месяца в связи со смертью.

В то же время финансовый орган сделал заключение о несоответствии приказа командира воинской части о выплате положениям действующего законодательства Российской Федерации.

Полагая данное заключение незаконным, Елина Т.А. просила признать его таковым и обязать финансовый орган осуществить ей причитающуюся выплату единовременного поощрения в размере 158 600 руб.

Финансовый орган аргументировал невозможность этой выплаты тем, что она в соответствии с Указом выплачивается лишь действующим военнослужащим либо уволенным с военной службы, но представленным к награждению в период ее прохождения. В то же время Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2018 г. № 489сс о награждении погибшего военнослужащего Елина С.Ю. посмертно был издан после исключения его из списков личного состава части.

Суд, изучив административное исковое заявление, заслушав доводы участвующих в деле лиц, исследовав материалы административного дела, удовлетворил исковое заявление Елиной Т.А., приведя в обоснование, в частности, следующие доводы.

В соответствии с п. 5 ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» за членами семей военнослужащих, погибших (умер-

административных дел в четвертом квартале 2016 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ URL: https://gvs--cht.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=75372588&delo_id=1540005&new=0&text_number=1 (дата обращения: 02.08.2019).

⁷ Коммерсант. 2019. 29 мая. С. 4. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3983496> (дата обращения: 04.09.2019).

ших) в период прохождения военной службы, в течение одного года со дня гибели (смерти) кормильца сохраняются социальные гарантии и компенсации, если иное не предусмотрено федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Елин С.Ю. был награжден орденом Кутузова за мужество, отвагу и самоотверженность, проявленные при исполнении воинского долга, т. е. в связи с исполнением обязанностей военной службы. При этом тот факт, что он был представлен к награждению после исключения из списков личного состава воинской части, т. е. в период, когда статусом военнослужащего уже не обладал, в данном конкретном случае правового значения не имеет, так как данное обстоятельство возникло по независящим от него причинам, а именно в связи с его смертью, которая наступила в период прохождения военной службы и связана с исполнением обязанностей военной службы, а не с увольнением с военной службы.

Елин С.Ю. на момент гибели был действующим военнослужащим, а поэтому определенно имел право на указанную выплату, поскольку совершил подвиг, за который был награжден Президентом Российской Федерации посмертно, и, следовательно, данное право на денежное поощрение у него возникло уже с момента совершения подвига.

Смерть военнослужащего не может служить дискриминирующим фактором по отношению к выплате денежного поощрения в связи с награждением.

При этом суд также принял во внимание то, что в соответствии с положениями постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 3-П от 24 января 2002 г. и определения Конституционного Суда Российской Федерации № 364-О от 4 октября 2005 г. судебное постановление должно быть не только законным, но и справедливым.

Доводы финансового органа о том, что спорную выплату мог получить только сам награжденный, а не члены его семьи, прямо опровергаются вышеприведенными положениями п. 5 ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Судом было установлено, что причитающиеся военнослужащему Елину С.Ю. после его смерти иные выплаты – денежное довольствие за пропорционально прослуженное им в мае 2018 г. время, материальная помощь за 2018 г., а также компенсационные выплаты приказом командира воинской части были произведены его жене Елиной Т.А.

Суд обязал командира воинской части и финансовый орган обеспечить Елину Т.А. единовременным поощрением.

Казалось бы, справедливость восторжествовала, и семья погибшего героя, где остались без отца два малолетних сына, получит достаточно большие для Читы деньги, в которых она, конечно, нуждается.

Однако много ли судов готовы принять такие решения?

Проблема видится в другом. За время действия Указа состоялось много посмертных награждений военнослужащих. Права на выплату этих, еще раз повторим, так нужных при потере кормильца средств вдовы или родители погибших героев, посмертно награжденных, вынуждены добиваться через суд. Но кто мешает дополнить Указ положениями, предусматривающими основания и порядок выплаты единовременного поощрения членам семей погибших (умерших) лиц, проходивших федеральную государственную службу и поощренных Правительством Российской Федерации, Президентом Российской Федерации или награжденных государственными наградами Российской Федерации?

Тем более что аналогичные, по сути, нормы содержатся в п. 3 ст. 9 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» от 15 января 1993 г., где предусмотрена выплата единовременного пособия каждому члену семьи умершего (погибшего) Героя или полного кавалера ордена Славы в размере 20 000 руб.

Предлагаемые изменения должны хоть немного, но облегчить финансовое положение семей, у которых в связи с потерей кормильца значительно уменьшатся средства к достойному существованию.

ОСОБЕННОСТИ ЖИЛИЩНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПОДЛЕЖАЩИХ ПЕРЕСЕЛЕНИЮ ИЗ ЗАКРЫТЫХ ВОЕННЫХ ГОРОДКОВ (КРАТКИЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ К УКАЗУ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 23 МАЯ 2019 ГОДА № 239)

Д.Ю. Гайдин,

старший юрисконсульт, кандидат юридических наук;

Д.И. Ковтков,

старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса
Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве
Российской Федерации, кандидат юридических наук

С 1 сентября 2019 г. вступает в силу Указ Президента Российской Федерации «Об особенностях жилищного обеспечения граждан Российской Федерации, подлежащих переселению из закрытых военных городков» от 23 мая 2019 г. № 239 (далее – Указ). Само название данного правового акта говорит о его предназначении и содержании. Однако для получения более полного представления о том, каким образом граждане будут обеспечиваться жильем за пределами закрытых военных городков, следует детально проанализировать Указ.

Постоянное проживание в закрытом военном городке и прекращение трудовых и служебных отношений как условия для жилищного обеспечения. В первом же пункте Указа дается четкое определение круга субъектов, на которых он распространяет свое действие. К ним относятся граждане Российской Федерации, постоянно проживающие в закрытых военных городках, прекратившие служебные либо трудовые отношения с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся закрытые военные городки, и которые на территориях закрытых военных городков:

- имеют жилые помещения в собственности;
- занимают жилые помещения по договору социального найма;
- занимают жилые помещения специализированного жилищного фонда, из которых они в соответствии с законодательством Российской Федерации не могут быть выселены без предоставления другого жилого помещения.

Участие граждан в переселении из закрытых военных городков в соответствии с Указом добровольное.

Как видно из приведенной нормы, первым важным критерием отнесения гражданина к субъекту нового порядка жилищного обеспечения является постоянное проживание в закрытом военном городке. Полагаем, что у правоприменителей не возникнут трудности с данным критерием, поскольку в соответствии со ст. 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г. № 5242-1 местом жительства является жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодатель-

ством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Таким образом, факт проживания граждан в закрытом военном городке может быть подтвержден предъявлением общегражданского паспорта Российской Федерации с отметкой о регистрации по месту жительства. Однако регистрация граждан по месту жительства носит уведомительный характер, и достаточно часто адрес регистрации не совпадает с адресом фактического места жительства. Поэтому удостовериться в действительном проживании гражданина, претендующего на переселение, в закрытом военном городке соответствующим органам придется путем запроса дополнительных документов, например выписки из домовой книги и копии финансового лицевого счета.

Перечни закрытых военных городков утверждаются Правительством Российской Федерации¹, соответственно, на наш взгляд, в данной части Указа не имеется каких-либо правовых пробелов и неопределенностей для реализации прав граждан на отселение из закрытых военных городков.

Далее п. 1 Указа закрепляет второй критерий – прекращение служебных либо трудовых отношений с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся закрытые военные городки. Из данной формулировки очевидно, что субъектами нового порядка жилищного обеспечения являются граждане, уволенные с военной службы (расторгнувшие трудовой договор с воинской частью), военнослужащие, лица из числа гражданского персонала. Вполне логично, что отсутствие трудовой или служебной связи с военным ведомством делает нецелесообразным пребывание гражданина на территории закрытого военного городка. Да и сами такие граждане согласно различным опросам и мониторингам в большинстве своем хотят переселиться в другие населенные пункты, предоставляющие более широкие возможности для трудоустройства, а также имеющие лучшую социальную инфраструктуру, нежели закрытые военные городки, отличающиеся своей

обособленностью и удаленностью от крупных городов.

Следует отметить, что, по нашему мнению, нормы Указа распространяются в первую очередь на тех граждан, которые утратили трудовую или служебную связь именно с администрацией закрытого военного городка. Теоретически возможна такая ситуация, когда гражданин не утратил служебную связь с соответствующим федеральным органом исполнительной власти, но проходит службу в подразделении, расположенном вне закрытого военного городка, в котором он проживает. Представляется, что такие граждане также могут приобрести право на жилищное обеспечение в соответствии с Указом. Более того, в закрытых военных городках могут проживать граждане, которые никогда и не состояли в служебных или трудовых отношениях с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся закрытые военные городки, поэтому эти отношения ими не могли прекращаться. Формально такие граждане не соответствуют одному критерию и под действие Указа не подпадают, однако, на наш взгляд, их нельзя оставлять за рамками нового порядка жилищного обеспечения, целью которого является максимально возможное отселение из закрытых военных городков лиц, не связанных трудовыми или служебными отношениями с администрацией. Поэтому целесообразно обеспечивать жильем граждан, не прекративших служебные либо трудовые отношения с указанными выше федеральными органами исполнительной власти, а именно не имеющих таких отношений.

Указ распространяется и на членов семей соответствующих граждан. В случае смерти (гибели) гражданина только состоящие вместе с указанным гражданином на учете в качестве подлежащих переселению из закрытых военных городков на дату его смерти (гибели) члены его семьи сохраняют право на жилищное обеспечение в соответствии с Указом. Это положение направлено на «фиксацию» количества членов семьи умершего (погибшего) гражданина и исключение как спорных правовых ситуаций при предоставлении жилых помещений, так и

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 июня 2000 г. № 752-р.

злоупотреблений со стороны членов семей в части регистрации по месту жительства в жилом помещении иных граждан, которые не являлись членами семьи умершего (погибшего) гражданина.

Под членами семьи понимаются постоянно проживающие совместно с гражданином в жилом помещении на территории закрытого военного городка его супруг (супруга), дети и родители, другие родственники, а также нетрудоспособные иждивенцы и в исключительных случаях иные лица, признанные членами семьи гражданина в судебном порядке. Из изложенного следует вывод, что такие критерии, как прекращение трудовых или служебных отношений, на членов семей не распространяются.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что право на жилищное обеспечение членов семьи гражданина производно от данного права самого гражданина. Сам по себе член семьи не может требовать жилищного обеспечения в соответствии с Указом. Только в том случае, если гражданин заявит о своем желании переселиться из закрытого военного городка, члены его семьи также получают право на жилищное обеспечение. Данное право сохранится за ними в случае смерти (гибели) гражданина.

Жилищный фонд в закрытом военном городке, проживание в котором дает право на жилищное обеспечение. Третьим критерием является владение на территории закрытого военного городка жилыми помещениями на праве собственности, либо пользование жилым помещением по договору социального найма, либо пользование жилым помещением специализированного жилищного фонда, из которого гражданин согласно законодательству Российской Федерации не может быть выселен без предоставления другого жилого помещения. Таким образом, помимо постоянного проживания на территории закрытого военного городка и утраты трудовой или служебной связи с соответствующим федеральным органом исполнительной власти, гражданин должен быть собственником или нанимателем жилого помещения на территории закрытого военного городка. При этом в отношении собственников жилых помещений

и нанимателей жилых помещений по договору социального найма Указ не делает никаких оговорок ни о размерах таких жилых помещений, ни о наличии у граждан в собственности или в пользовании иных жилых помещений за пределами закрытых военных городков, т. е. для собственников и нанимателей по договору социального найма полностью исключен критерий нуждаемости в жилом помещении. Чего не скажешь о нанимателях жилых помещений специализированного жилищного фонда. В соответствии с ч. 2 ст. 103 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – Жилищный кодекс) указанные в ней категории граждан не могут быть выселены из служебных жилых помещений и жилых помещений в общежитиях без предоставления других жилых помещений только в том случае, если они не являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и *состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях.*

Также следует учесть норму п. 2 ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ, устанавливающую, что члены семей военнослужащих, потерявшие кормильца, не могут быть выселены из занимаемых ими жилых помещений без безвозмездного предоставления им другого благоустроенного жилого помещения в случае прекращения членами семей трудовых отношений с соответствующими организациями.

Следует отметить, что если граждане, являющиеся нанимателями жилых помещений специализированного жилищного фонда, проживают в закрытом военном городке после прекращения трудовых или служебных отношений с соответствующим федеральным органом исполнительной власти и у них имеются жилые помещения в собственности либо они являются нанимателями жилых помещений по договору социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма (отношения по социальному

найму могут сохраняться при переезде граждан в специализированное жилое помещение²) за пределами указанного городка, то действие Указа на них не распространяется, поскольку проживание таких граждан в жилых помещениях специализированного жилищного фонда является незаконным и они подлежат выселению из них без предоставления других жилых помещений.

Также в соответствии со ст. 13 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ граждане, которые проживают в служебных жилых помещениях и жилых помещениях в общежитиях, предоставленных им до введения в действие Жилищного кодекса, *состоят в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, или имеют право состоять на данном учете*, не могут быть выселены из указанных жилых помещений без предоставления других жилых помещений, если их выселение не допускалось законом до введения в действие Жилищного кодекса.

Волеизъявление как критерий для отселения из закрытых военных городков. Наконец, последним критерием является изъявление желания переселиться из закрытого военного городка. Таким образом, новый способ жилищного обеспечения носит добровольный характер, а значит, гражданин в любой момент вправе отказаться от переселения из закрытого военного городка и написать заявление о снятии его с учета граждан, подлежащих переселению из закрытых военных городков.

Жилые помещения, предоставляемые гражданам при переселении из закрытых военных городков. Согласно пп. 5, 6 Указа для переселения граждан федеральные органы исполнительной власти предоставляют им с их

согласия и по их выбору жилые помещения по договору социального найма или в собственность бесплатно. Для этих целей федеральные органы исполнительной власти вправе использовать жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности и закрепленные на праве оперативного управления за ними либо за подведомственными им учреждениями (организациями) или казенными предприятиями, соответствующие требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, расположенные в населенных пунктах, в которых находятся закрытые военные городки, либо в других населенных пунктах, расположенных на территории Российской Федерации. Полагаем, что жилые помещения, закрепленные на праве оперативного управления не за федеральным органом исполнительной власти, а за его подразделением, также подлежат использованию для переселения граждан из закрытых военных городков.

Сразу необходимо отметить, что согласно Указу граждане не вправе требовать от федерального органа исполнительной власти предоставления жилого помещения в конкретном населенном пункте, месте, доме, на этаже, по конкретному адресу, с определенным количеством комнат, определенного количества жилых помещений. Решение о том, где предоставлять жилое помещение, является исключительной прерогативой федерального органа исполнительной власти. Тем не менее, представляется целесообразным наделить граждан правом заранее сообщить в уполномоченный орган о населенных пунктах, в одном из которых они желают быть обеспеченными жилыми помещениями по договору социального найма или в собственность бесплатно в соответствии с Указом. Данная мера позволит федеральным органам исполнительной власти оптимизировать распределение и использование жилых помещений.

Жилые помещения предоставляются гражданам в порядке очередности исходя из даты подачи ими заявления о принятии на учет в качестве подлежащих переселению из закрытых военных городков. Что немаловажно, Ука-

² В соответствии со ст. 71 Жилищного кодекса временное отсутствие нанимателя жилого помещения по договору социального найма, кого-либо из проживающих совместно с ним членов его семьи или всех этих граждан не влечет за собой изменение их прав и обязанностей по договору социального найма.

зом определена норма предоставления общей площади жилого помещения. Она составляет: 33 квадратных метра – для одиноко проживающего гражданина; 42 квадратных метра – на семью из двух человек; 18 квадратных метров – на каждого члена семьи, состоящей из трех человек и более. При определении размера предоставляемого жилого помещения учитывается право гражданина на дополнительную общую площадь жилого помещения в соответствии с законодательством Российской Федерации. При наличии у гражданина такого права по нескольким основаниям размер дополнительной площади не суммируется, а увеличение размера общей площади жилого помещения производится по одному из них по выбору гражданина. Полагаем, что учету подлежит и право на дополнительную площадь члена семьи гражданина при условии отсутствия такого права у последнего.

С учетом конструктивных и технических параметров многоквартирного или жилого дома размер общей площади жилого помещения может превышать вышеприведенную норму предоставления, но не более чем на 9 квадратных метров общей площади жилого помещения. Как видно, норма предоставления соответствует существующему в Российской Федерации стандарту жилищного обеспечения для нормальной жизнедеятельности граждан.

В случае невозможности предоставления гражданину жилого помещения по указанным нормам федеральный орган исполнительной власти может предоставить гражданину при его согласии жилое помещение меньшей площади при условии, что гражданин не приобретет права постановки на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении. Здесь необходимо сделать уточнение: так как право постановки на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении зависит от учетной нормы площади жилого помещения, устанавливаемой органами местного самоуправления, то при вынужденном уменьшении нормы предоставления жилого помещения следует учитывать населенный пункт, в котором оно предоставляется. Например, учетная норма в городе Москве составляет 10 ква-

дратных метров площади жилого помещения³. Соответственно если гражданин, подлежащий переселению из закрытого военного городка, согласен получить жилье в городе Москве менее нормы предоставления, установленной пп. 9, 10, 12 Указа, то это возможно лишь в том случае, если в результате в предоставляемой квартире на гражданина и членов его семьи будет приходиться не менее 10 квадратных метров общей площади жилого помещения на каждого.

Вместе с тем, как было отмечено выше, для собственников и нанимателей по договорам социального найма жилых помещений в закрытых военных городках не играет роли наличие у них иных жилых помещений в собственности или на праве пользования за пределами закрытых военных городков. Согласно ч. 2 ст. 51 Жилищного кодекса при решении вопроса о постановке граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях определение уровня обеспеченности общей площадью жилого помещения осуществляется экстерриториально исходя из суммарной общей площади всех жилых помещений, имеющихся у гражданина и (или) членов его семьи на праве собственности или по договорам социального найма. Соответственно гражданину, имеющему несколько жилых помещений, жилое помещение в связи с переселением из закрытого военного городка может быть предоставлено менее нормы предоставления и без принятия во внимание учетной нормы, так как гражданин все равно не приобретет право постановки на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении.

Сдача жилых помещений, находящихся в закрытых военных городках. Для получения жилого помещения гражданин представляет в федеральный орган исполнительной власти обязательство о расторжении договора социального найма жилого помещения или договора найма специализированного жилого помещения и об освобождении занимаемого жилого помещения либо о безвозмездной передаче находящегося в собственности жилого помещения в го-

³ Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения: закон города Москвы от 14 июня 2006 г. № 29 // Вестн. Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 42.

сударственную собственность и его освобождению. Из этого следует, что с учетом отсутствия критерия нуждаемости для собственников и нанимателей жилых помещений по договору социального найма предоставление им жилья вне закрытых военных городков фактически становится обменом их квартир в закрытых военных городках. Такой способ жилищного обеспечения носит беспрецедентный характер и, как нам представляется, безусловно будет иметь положительные последствия. Во-первых, получая от уволенных граждан освобожденные ими квартиры в закрытых военных городках, федеральные органы исполнительной власти смогут предоставлять их действующим военнослужащим или гражданскому персоналу в качестве служебного жилья. Во-вторых, уволенные граждане получают возможность переселяться из закрытых военных городков вне зависимости от их имущественного положения, получая при этом другие жилые помещения в соответствии с установленными нормативами.

Исходя из изложенного, с нашей точки зрения, гражданин и члены его семьи, принятые на учет для получения нового жилого помещения должны сдать все имеющееся у них жилье, находящееся в закрытом военном городке. Реализация права на отселение должна быть осуществлена с передачей всего жилья из собственности очередников в государственную собственность либо путем расторжения ими всех договоров найма и выселения. В противном случае, получив новое жилое помещение за сдачу одного жилого помещения в закрытом военном городке, гражданин может вернуться в закрытый военный городок в другое свое жилое помещение и вновь претендовать на отселение. Очевидно, что такая ситуация недопустима, поэтому обязательство, предусмотренное п. 13 Указа, следует оформлять и отбирать у граждан в отношении всех жилых помещений в закрытых военных городках, находящихся у них в собственности либо занимаемых ими по договорам социального найма или найма жилого помещения специализированного жилищного фонда.

Как следует из п. 14 Указа, обязательство дается гражданином и всеми совершеннолет-

ними членами его семьи. Полагаем, что имеются в виду именно все члены семьи гражданина, проживающие совместно с ним, а не только те, которые состоят на учете в качестве нуждающихся в переселении из закрытого военного городка. Данное умозаключение связано с позицией недопустимости двойного или сверхнормативного жилищного обеспечения. На простом примере можно показать, как гражданин способен искусственно разделить свою семью на две, чтобы в результате получить больше квадратных метров общей площади жилья. Например, гражданин намеренно не указывает в своем заявлении о принятии на учет свою супругу, принимается на учет с составом семьи один человек (сам), дает обязательство о расторжении договора социального найма и освобождении жилого помещения и получает новое жилое помещение за пределами закрытого военного городка только на себя. Свое обязательство он выполнит – расторгнет договор и выедет из квартиры, но вот его супруга, поскольку не принималась на учет, обязательства не давала и жилье на себя не получала, сохранит за собой право пользования жилым помещением в закрытом военном городке, да еще и потребует заключения с ней договора социального найма. Обязать граждан указывать в заявлении о принятии на учет всех совместно проживающих членов семьи невозможно, но чтобы исключить такое злоупотребление правом, следует требовать подписи обязательства, предусмотренного п. 13 Указа, всеми членами семьи гражданина, состоящего на учете, совместно проживающими с ним, независимо от нахождения их на учете.

Нельзя не упомянуть о том, что сдаваемое гражданином жилое помещение должно быть свободно от каких-либо обременений третьих лиц. Более того, федеральные органы исполнительной власти имеют полное право требовать от граждан и членов их семей погашения задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг до предоставления им другого жилого помещения за пределами закрытых военных городков.

В соответствии с п. 16 Указа обязательство, данное гражданином, должно быть выполнено

им и членами его семьи в двухмесячный срок после предоставления федеральным органом исполнительной власти жилого помещения по договору социального найма либо в собственности бесплатно. По нашему мнению, в отношении жилого помещения, находящегося в собственности гражданина, обязательство может быть выполнено путем заключения им с федеральным органом исполнительной власти договора пожертвования. В случае не исполнения обязательства потребуется обращение в суд для принуждения гражданина и членов его семьи к исполнению обязательства. А если они откажутся от него или его исполнение станет невозможным, потребуется принимать меры по истребованию жилого помещения обратно в государственную собственность. Данная задача может быть еще больше осложнена тем, что в течение двух месяцев после получения жилого помещения гражданин произведет его отчуждение третьим лицам. Будем надеяться, что с такой практикой федеральные органы исполнительной власти никогда не столкнутся.

Соотношение нового порядка жилищного обеспечения с порядком обеспечения государственными жилищными сертификатами. Новый порядок жилищного обеспечения граждан, подлежащих переселению из закрытых военных городков, вводится Указом в качестве дополнительного правового механизма обеспечения жилищных прав граждан, подлежащих переселению из закрытых военных городков, и будет действовать и применяться одновременно с хорошо известным порядком обеспечения государственными жилищными сертификатами. Параллельно нахождению на учете в качестве подлежащих переселению из закрытых военных городков граждане имеют право в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, состоять на учете на получение социальной выплаты (жилищной субсидии, субсидии) для приобретения жилого помещения в связи с переселением из закрытых военных городков, удостоверяемой государственным жилищным сертификатом. Если гражданин получит жилое помещение согласно Указу, то социальная выплата ему не

предоставляется. Соответственно граждане, получившие социальную выплату, снимаются с учета граждан, подлежащих переселению из закрытых военных городков. Такое правило позволит исключить двойное жилищное обеспечение и способствует максимальному учету интересов граждан, которые наделены возможностью выбирать тот или иной способ своего жилищного обеспечения.

Следует отметить, что критерии правил предоставления государственных жилищных сертификатов и критерии Указа не идентичны. Это означает, что участники программы по предоставлению государственных жилищных сертификатов автоматически не становятся участниками нового порядка жилищного обеспечения. Теоретически гражданин может быть получателем государственного жилищного сертификата, но не может быть признан нуждающимся в переселении из закрытого военного городка в соответствии с Указом, и наоборот. Быть субъектами сразу двух систем жилищного обеспечения граждане могут только при одновременном соответствии условиям, предусмотренным и определенным постановлением Правительства Российской Федерации, и Указом.

Как уже было отмечено выше, согласно Указу получение социальной выплаты, удостоверяемой государственным жилищным сертификатом, влечет снятие граждан с учета подлежащих переселению из закрытых военных городков. Здесь следует акцентировать внимание на том, что указанную социальную выплату можно получить не только самостоятельно, но и будучи членом семьи участника программы по предоставлению государственных жилищных сертификатов. В данном случае государственное обязательство по жилищному обеспечению также выполняется перед гражданином, и ни на какие другие формы жилищного обеспечения он уже претендовать не должен. Таким образом, если член семьи гражданина, принятого на учет согласно Указу, реализует государственный жилищный сертификат, выданный с учетом данного гражданина, то этот гражданин не подлежит жилищному обеспечению в соответствии с Указом и снимается с учета.

В завершение нашей статьи необходимо отметить, что Указ предписывает федеральным органам исполнительной власти определить порядок учета граждан, подлежащих переселению из закрытых военных городков, и предоставления им жилых помещений по договору социального найма или в собственность бесплатно. Таким образом, Указом введен еще один, четвертый, вид жилищного учета, который осуществляется в военных ведомствах.

Напомним, что первыми тремя являются: ведение учета нуждающихся в жилых помещениях, ведение списков на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда и ведение учета на получение социальной выплаты (жилищной субсидии, субсидии) для приобретения жилого помещения в связи с переселением из закрытых военных городков, удостоверяемой государственным жилищным сертификатом.

ВОЕННОСЛУЖАЩИЙ КАК СПЕЦИАЛЬНЫЙ СУБЪЕКТ ПРАВА: СПЕЦИФИКА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ВОЕННОСЛУЖАЩИХ НА СЛУЖЕБНЫЕ ЖИЛЫЕ ПОМЕЩЕНИЯ

Н.С. Нижник,

начальник кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации;

И.В. Кудрявцев,

адъюнкт кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации

Статья посвящена вопросам реализации правовых норм, закрепляющих права военнослужащих на служебные жилые помещения. Выявлены проблемные вопросы, имеющие место в практике обеспечения военнослужащих служебными жилыми помещениями в современной России, сформулированы предложения по их решению.

О праве на жилище как составляющей правового статуса военнослужащего – специального субъекта права. Правовой статус военнослужащих в Российской Федерации представляет собой совокупность прав и свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Одним из элементов правового статуса военнослужащих является право на жилище.

Право человека на жилище закреплено в ч. 1 ст. 40 Конституции Российской Федерации, в ст. 25 Всеобщей декларации прав человека 1948 г., ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, п. 1 ст. 8 Европейской конвенции о защите прав чело-

века и основных свобод 1950 г. Право на жилище предполагает возможность каждого приобрести жилье в собственность или арендовать его.

Право на жилище – это возможность лица пользоваться имеющимся у него на законном основании жилым помещением без опасения, что кто-то сможет лишить его этого помещения¹; возможность каждого в выбранном им месте жительства иметь жилое помещение (во владении и пользовании или в собственности) – иметь гарантированную государством возможность быть им обеспеченным по установленным законом основаниям, стабильно им пользоваться и распоряжаться им в установленных законом случаях². При этом право на жилище

¹ Права человека: энциклопед. слов. / отв. ред. С. С. Алексеев. М., 2009. С. 276.

² Корякин В.М., Кудашкин А.В. Жилищное обеспечение военнослужащих: понятие, формы, гарантии // Право в Вооруженных Силах. 2017. № 10. С. 57 – 71.

не означает, что лицо, не имеющее жилища или имеющее стесненные жизненные условия, вправе требовать от кого бы то ни было немедленного предоставления жилья или улучшения жилищных условий.

В советской России единственным собственником и распределителем жилого фонда являлось государство. В таких условиях оно же и выступало гарантом реализации социально-экономических прав граждан³. В постсоветской России регулирование отношений в сфере закрепления и реализации права на жилище осуществляется на основе норм Жилищного кодекса Российской Федерации⁴ и ряда нормативных правовых актов подзаконного характера. В российской правовой системе формируется самостоятельная отрасль права – жилищное право⁵. Жилищное законодательство современной России предусматривает, что строительство жилья может осуществляться и государством, и гражданами индивидуально, и кооперативами граждан. При этом обязанность заботиться о расширении жилищного фонда с государства, провозгласившего себя социальным (ст. 7 Конституции Российской Федерации), не снимается. Действующее законодательство закрепляет категории граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, фиксирует социальные и учетные нормы, но фактически перемещает центр тяжести в осуществлении права на жилище с государственного обеспечения на самообеспечение граждан за счет их собственных средств и кредитов⁶. Льготное обеспечение жилищем государство предоставляет все меньшему количеству граждан.

Жилищная политика в современной России учитывает то, что от наличия пригодного для

проживания жилого помещения во многом зависит благополучие и уровень жизни каждого человека; что решение жилищного вопроса является важным фактором изменения демографической ситуации в стране, которая имеет положительный вектор развития лишь в условиях обеспечения каждой семьи соответствующей жилой площадью.

Жилищное законодательство Российской Федерации учитывает наличие в российской правовой системе *специальных субъектов права*. «Социальные гарантии и компенсации военнослужащих в жилищной сфере позволяют определить *военнослужащих как специальных субъектов права в жилищных отношениях*»⁷. «Военнослужащие, имеют общее право на жилище, которым обладают все граждане как таковые, и специальное право на жилище – как лица с особым правовым статусом, выполняющие специфические функции»⁸. Реализация военнослужащими закрепленного в законе права на жилище в современной России осложнена рядом проблем. Государство гарантирует военнослужащим предоставление жилых помещений или выделение денежных средств на их приобретение, однако в связи с недостаточностью средств, направляемых на эти цели, множество военнослужащих и их семей испытывают трудности в решении жилищного вопроса. По данным Минобороны России, в 2009 г. практически каждая третья семья офицера или прапорщика не имела квартиры. По установленным нормам жильем было обеспечено только 63 % семей военнослужащих, проходивших военную службу по контракту, 6 % семей – обеспечены жильем ниже установленных норм, а 41 % семей военнослужащих жильем обеспечены не были⁹. В следующее десятилетие картина предоставления военнослужащим жилья претерпела существенные изменения. «Очередь военнослужащих Российской армии на обеспечение жильем уменьшилась с 2012 года

³ *Верещак С.Б.* Становление и развитие жилищного права в советской России (1917 – 1991 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. Чебоксары, 2006. 219 с.; *Свердлов Г.А.* Становление жилищного права как комплексной отрасли права (исторический аспект развития с 60-х годов прошлого века по настоящее время) // *Жилищ. право*. 2007. № 4. С. 20 – 30.

⁴ В редакции от 29 мая 2019 г.

⁵ *Батова О.В.* Понятие жилищно-правовых договоров и место жилищного права в отечественной системе права // *Юрист*. 2006. № 3. С. 34 – 39; *Бакирова Е.Ю.* Жилищное право как комплексная отрасль права // *Совр. право*. 2009. № 1. С. 70 – 73.

⁶ *Литовкин В.Н.* Жилищное законодательство: кризис доктрины, смена принципов, от прошлого к настоящему // *Проблемы современного гражданского права*. М., 2000. С. 239.

⁷ *Жилищное право* / под общ. ред. А.В. Кудашкина: учеб. М., 2005.

⁸ *Пчелинцева Л.М.* Право на жилище военнослужащих: теоретические аспекты и проблемы реализации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 454.

⁹ *Права человека: энциклопед. слов.* С. 258.

в 2,8 раза», – сообщил в декабре 2016 г. руководитель Департамента жилищного обеспечения Минобороны России С. Пирогов¹⁰. Несмотря на это, актуальность решения жилищного вопроса военнослужащих не потеряла своей остроты до настоящего времени.

О нормативных основах реализации права на жилище военнослужащих, проходящих военную службу по контракту. Реализация права на жилище военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, как специальных субъектов права регламентируется нормами Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ст.ст. 15, 15.1), Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ, Правилами признания нуждающимися в жилых помещениях военнослужащих – граждан Российской Федерации¹¹, Положением о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, и членам их семей¹² и рядом нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Одной из форм реализации права военнослужащих на жилище является служебное жилищное обеспечение, под которым понимается создание государством надлежащих жилищных условий военнослужащим на период прохождения военной службы¹³. Так, в абз. 2 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» указано, что «военнослужащим-гражданам, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам

их семей предоставляются не позднее трехмесячного срока со дня прибытия на новое место военной службы служебные жилые помещения по нормам и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Служебные жилые помещения предоставляются в населенных пунктах, в которых располагаются воинские части, а при отсутствии возможности предоставить служебные жилые помещения в указанных населенных пунктах – в других близлежащих населенных пунктах»¹⁴. 1 января 2014 г. данный абзац был дополнен правилом о том, что «военнослужащим-гражданам, имеющим трех и более детей, служебные жилые помещения предоставляются во внеочередном порядке». Таким образом, законодатель закрепил обязанность компетентных субъектов принимать дополнительные меры поддержки социально незащищенных категорий российских граждан.

Право на служебные жилые помещения военнослужащих различных федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых предусмотрена военная служба, конкретизировано нормативными правовыми актами соответствующих органов и реализуется в установленном ими порядке.

Например, на военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации распространяет свое действие Инструкция о предоставлении военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, служебных жилых помещений¹⁵ (далее – Инструкция), а на военнослужащих войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – Росгвардия) – разработанный в 2019 г. Порядок предоставления военнослужащим войск национальной гвардии Российской Федерации, лицам, проходящим службу в войсках

¹⁰ Очередь военнослужащих на жилье уменьшилась почти в три раза с 2012 года. URL: <https://ria.ru/20161210/1483289030.html>

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке признания нуждающимися в жилых помещениях военнослужащих – граждан Российской Федерации и предоставления им жилых помещений в собственность бесплатно» от 29 июня 2011 г. № 512.

¹² Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» от 31 декабря 2004 г. № 909.

¹³ *Корякин В.М., Кудашкин А.В.* Жилищная энциклопедия военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей. М., 2017. С. 53.

¹⁴ Федеральный закон «О статусе военнослужащих» (в редакции от 29 мая 2019 г.).

¹⁵ Приказ Министра обороны Российской Федерации «О предоставлении военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации жилых помещений по договору социального найма и служебных жилых помещений» от 30 сентября 2010 г. № 1280 (в редакции от 30 ноября 2017 г.).

национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции, федеральным государственным гражданским служащим и работникам войск национальной гвардии Российской Федерации жилых помещений специализированного жилищного фонда¹⁶. Во внутренних войсках МВД России и Росгвардии до издания данного акта в вопросах обеспечения жилыми помещениями, в том числе и служебными, руководствовались Инструкцией об организации работы по обеспечению жилыми помещениями во внутренних войсках МВД России¹⁷, которая на момент подготовки статьи свою юридическую силу еще не утратила, но фактически не применяется.

О порядке обеспечения служебным жильем военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в различных органах. Порядок обеспечения служебным жильем военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в различных федеральных органах исполнительной власти и федеральных государственных органах, имеет свои особенности. Органами, уполномоченными решать вопросы обеспечения жильем военнослужащих, являются: в Вооруженных Силах Российской Федерации – региональные управления жилищного обеспечения (далее – РУЖО), в Росгвардии и некоторых других ведомствах, в которых законом предусмотрена военная служба, – жилищные комиссии соответствующих воинских частей, соединений, территориальных органов, округов.

В соответствии с нормами права, закрепленными в указанных выше нормативных актах, служебные жилые помещения предоставляются военнослужащим и членам их семей не позднее трехмесячного срока со дня прибытия на новое место военной службы. При реализации этой

¹⁶ Приказ Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации «Об утверждении Порядка предоставления военнослужащим войск национальной гвардии Российской Федерации, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции, федеральным государственным гражданским служащим и работникам войск национальной гвардии Российской Федерации жилых помещений специализированного жилищного фонда» от 20 мая 2019 г. № 161.

¹⁷ Приказ МВД России «Об организации работы по обеспечению жилыми помещениями во внутренних войсках МВД России» от 12 февраля 2010 г. № 75.

нормы права возникает целый ряд проблемных вопросов¹⁸. Данная норма фактически обязывает командование воинской части предоставить в течение трех месяцев военнослужащему и его семье соответствующее жилое помещение. При этом законодатель не учел ситуацию, когда в воинской части фонд служебного жилья отсутствует или отсутствуют свободные служебные жилые помещения. В этом случае перспектива предоставления жилья в течение трех месяцев и по их истечении остается призрачной.

Переведенный к новому месту службы военнослужащий (при отсутствии собственного жилого помещения в данном населенном пункте), надеясь, что в течение указанного срока его обеспечат служебным жильем, не принимая своевременных самостоятельных действий по решению своего жилищного вопроса, рискует потерять время и подвергнуть свою семью лишним тяготам, связанным с рядом возникающих неблагоприятных условий: вынужденной временной разлукой с родными, затягивающимся переездом, сбором и перевозкой личных вещей и т. д.

Как должен действовать в подобной ситуации военнослужащий, переведенный к новому месту военной службы, для скорейшего решения жилищного вопроса? Алгоритм действий может быть таким:

1) незамедлительно оформить и подать рапорт (заявление) на имя командира воинской части или в уполномоченный орган с приложением документов, необходимых: для регистрации по адресу воинской части (получение так называемой постоянной прописки) не только себя, но и членов своей семьи (это необходимо также для решения вопросов устройства детей в учебные учреждения и для устройства на работу трудоспособных членов семьи); для принятия на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении;

2) уточнить в уполномоченном органе информацию о наличии фонда служебного жилья

¹⁸ Кудрявцев И.В. Социальная адаптация военнослужащего и членов его семьи при переводе к новому месту военной службы // Частное и общественное в повседневной жизни населения России: история и современность: материалы междунар. науч. конф., 15 – 17 марта 2018 г.: в 2 т. Т. 1 / отв. ред. В.А. Веремченко. СПб., 2018. С. 296.

и количестве необеспеченных очередников (это позволит военнослужащему оценить реальные шансы получить служебное жилье в установленный законом срок);

3) при отсутствии возможности получения служебного жилья в короткие сроки целесообразно получить в финансовом органе войсковой части образец рапорта на выплату денежной компенсации за наем (поднаем) жилого помещения и список прилагаемых к нему документов, в том числе образец договора найма (поднайма) жилого помещения; подыскать на рынке жилья подходящую жилую площадь; оформить и заключить соответствующий договор найма (поднайма) жилого помещения;

4) оформить и подать рапорт (заявление) на имя командира воинской части с приложением всех необходимых документов на выплату денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений. При этом необходимо иметь в виду, что согласно абз. 2 п. 2 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, и членам их семей «денежная компенсация выплачивается со дня заключения договора найма (поднайма) жилого помещения, но не ранее дня включения федеральным органом исполнительной власти (федеральным государственным органом), в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, военнослужащих в списки на предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда»¹⁹.

Вопрос обеспечения служебным жильем военнослужащего и членов его семьи остается актуальным для уполномоченного органа даже тогда, когда военнослужащий снимает жилое помещение и получает соответствующую денежную компенсацию.

Об очередности предоставления военнослужащим жилых помещений. Еще один проблем-

ный вопрос – очередность предоставления военнослужащим жилых помещений, в том числе и служебных. Согласно п. 1 ст. 57 Жилищного кодекса Российской Федерации (в редакции от 29 мая 2019 г.) «жилые помещения предоставляются гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет». Эта норма в том или ином виде нашла свое отражение и в соответствующих приказах ведомств, в которых законом предусмотрена военная служба, о порядке обеспечения военнослужащих служебными жилыми помещениями (жилыми помещениями специализированного жилищного фонда)²⁰. На практике включение военнослужащих и членов их семей в список на предоставление служебных жилых помещений и обеспечение этими помещениями осуществляется, как правило, по следующему сценарию.

Например, военнослужащий Росгвардии, проходящий военную службу по контракту в одной воинской части в течение 15 лет, в установленном порядке признанный нуждающимся в жилом помещении и все это время состоящий в соответствующем списке на предоставление служебных жилых помещений, переводится на новое место военной службы в другой регион России (здесь следует отметить, что в некоторых случаях перевод может вообще не зависеть от желания самого военнослужащего). В новой воинской части жилищная комиссия принимает данного военнослужащего на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении, а по прежнему месту военной службы его с учета снимают. При этом военнослужащий, если он не относится к числу льготников, оказывается самым последним в очереди на служебное жилье. Перед ним в этой очереди будут находиться и

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» от 31 декабря 2004 г. № 909 (в редакции от 29 декабря 2016 г.).

²⁰ Приказ Министра обороны Российской Федерации «О предоставлении военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации жилых помещений по договору социального найма и служебных жилых помещений» от 30 сентября 2010 г. № 1280; приказ Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации «Об утверждении Порядка предоставления военнослужащим войск национальной гвардии Российской Федерации, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции, федеральным государственным гражданским служащим и работникам войск национальной гвардии Российской Федерации жилых помещений специализированного жилищного фонда» от 20 мая 2019 г. № 161.

те лица, которые поступили на военную службу по контракту совсем недавно, буквально перед его переводом. И такая ситуация у военнослужащего будет складываться в дальнейшем при каждом последующем переводе. Наличие подобной практики указывает на несовершенство отдельных норм военного права, регулирующих жилищные правоотношения военнослужащих, и несоответствие их принципу справедливости.

Несколько иначе дела обстоят у военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, где жилищные вопросы в соответствующих РУЖО решаются более централизованно. Однако с описанной выше проблемой им, скорее всего, также придется столкнуться при переводе между воинскими частями, которые находятся в разных населенных пунктах или жилищное обеспечение которых осуществляют разные РУЖО.

О выплате денежной компенсации военнослужащим за наем (поднаем) жилых помещений. Осуществление выплаты военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в разных ведомствах, денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений до настоящего времени имеет целый ряд неразрешенных вопросов. В сентябре 2015 г. в Постановлении Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909 был внесен ряд изменений, главным из которых стал новый размер денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений, выплачиваемой офицерам, прапорщикам или мичманам, проходящим военную службу по контракту либо уволенным с военной службы, и членам их семей. Размер денежной компенсации стал напрямую зависеть от норматива общей площади жилого помещения с учетом количества членов семьи и предельной стоимости найма (поднайма) одного квадратного метра общей площади жилого помещения в конкретном субъекте Российской Федерации, рассчитываемой по определенной методике и ежегодно утверждаемой Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации²¹. Для солдат, сержантов, матросов

и старшин, проходящих военную службу по контракту либо уволенных с военной службы, и членов их семей размер остался прежним и не превышает: в Москве и Санкт-Петербурге – 15 000 руб., в других городах и районных центрах – 3 600 руб., в прочих населенных пунктах – 2 700 руб., что с учетом невысокого уровня денежного довольствия данной категории военнослужащих нельзя назвать справедливым.

Данные изменения нашли свое отражение в Инструкции об организации в Вооруженных Силах Российской Федерации выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений²². Подобного нормативного акта, регламентирующего выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений, в Росгвардии на момент подготовки настоящей статьи нет, и фактически применяется непосредственно Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909, в том числе в части размера денежной компенсации.

О совершенствовании практики реализации права на жилище военнослужащих. Для совершенствования данной практики целесообразно:

– внести изменения в действующие нормативные правовые акты, а именно предложение «Военнослужащим-гражданам, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам их семей предоставляются не позднее трехмесячного срока со дня прибытия на новое место военной службы служебные жилые помещения по нормам и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации» абз. 2 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» заменить предложением «Военнослужащим-гражданам, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам их семей по прибытии на новое место военной службы предоставляются не позднее тридцати дней с даты признания нуж-

рации от 31 декабря 2004 г. № 909» от 18 сентября 2015 г. № 989.

²² Приказ Министра обороны Российской Федерации «Об организации в Вооруженных Силах Российской Федерации выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений» от 27 мая 2016 г. № 303.

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Феде-

дающимися в жилых помещениях служебные жилые помещения по нормам и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации»;

– частично изменить порядок включения военнослужащих в список нуждающихся в служебных жилых помещениях, а именно в ведомственных приказах, регламентирующих порядок обеспечения военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, служебными жилыми помещениями (жилыми помещениями специализированного жилищного фонда), уточнить, что при переводе к новому месту военной службы военнослужащих и членов их семей,

состоящих в списке нуждающихся в служебных жилых помещениях и не обеспеченных ими по прежнему месту военной службы, временем принятия на жилищный учет считать время их принятия на такой учет по предыдущему месту военной службы;

– установить единый размер денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений в зависимости от норматива общей площади жилого помещения, количества членов семьи и предельной стоимости найма (поднайма) одного квадратного метра общей площади жилого помещения в конкретном субъекте Российской Федерации для военнослужащих всех ведомств вне зависимости от воинских званий.

Прокуратура проследит за соблюдением антикоррупционных запретов

Генпрокуратура России определили порядок направления органами прокуратуры запросов в иностранные банки, иные иностранные организации и уполномоченные органы запросов в рамках контроля за соблюдением запретов на владение иностранными финансовыми инструментами.

Орган, проводящий проверку соблюдения лицами, указанными в Федеральном законе от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», установленных указанным Федеральным законом запретов, вправе обратиться с запросом в органы прокуратуры Российской Федерации о получении необходимых документов и (или) информации от иностранного банка, иной иностранной организации или уполномоченного органа иностранного государства.

При рассмотрении запроса органами прокуратуры в срок не более 15 дней (в Главной военной прокуратуре и управлении по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции - не более 30 дней) изучается наличие оснований для направления запроса в иностранный банк, иную организацию, уполномоченному органу иностранного государства.

При соответствии запроса установленным требованиям, прокурор по каналам срочной связи направляет запрос и материалы к нему в управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции для подготовки международного запроса.

Международный запрос может быть направлен как Генпрокуратурой России, так и по ее инициативе иными органами по имеющимся каналам связи. Международный запрос в иностранный банк или иную кредитную организацию направляется через Банк России, либо через МИД России по дипломатическим каналам. По согласованию с иностранным банком, иной иностранной организацией или компетентным органом для ускорения рассмотрения запроса его копия может направляться срочными видами связи, включая электронную почту.

Поступивший ответ на запрос направляется для перевода на русский язык в Главное управление международно-правового сотрудничества, и, после осуществления перевода, он направляется управлением по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции в семидневный срок инициатору запроса.

Положение введено в действие с 6 августа 2019 года.

Источник: Приказ Генпрокуратуры России от 05.08.2019 № 550 «Об утверждении Положения о порядке направления в иностранные банки, иные иностранные организации и уполномоченные органы иностранных государств запросов в связи с проведением проверки соблюдения запрета, установленного Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ПО ДЕЛАМ О ХИЩЕНИИ, ВЫМОГАТЕЛЬСТВЕ И НЕЗАКОННОМ ОБОРОТЕ ОРУЖИЯ, БОЕПРИПАСОВ, ВЗРЫВЧАТЫХ ВЕЩЕСТВ И ВЗРЫВНЫХ УСТРОЙСТВ (НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 11 ИЮНЯ 2019 ГОДА № 15)

Я.Н. Ермолович,

профессор кафедры уголовного права и криминологии ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации», доктор юридических наук

В статье комментируются изменения, внесенные в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств» от 12 марта 2002 г. № 5, отражающие практику применения новых уголовно-правовых норм об уголовной ответственности за преступления, сопряженные с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств. Автором дается правовая и научная оценка принятых изменений, выявляются проблемы действующего законодательства, предлагаются пути их решения.

Согласно вышеуказанному постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств» от 12 марта 2002 г. № 5 был внесен ряд изменений.

Анализ, обобщение, разъяснение порядка применения и официальное доктринальное толкование положений уголовного законодательства об ответственности за преступления, связанные с хищением, вымогательством и незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств потребовались в целях обеспечения единообразного применения судами законодательства, поскольку в Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) и отраслевое законодательство за последние годы был внесен ряд изменений, которые повлекли за собой возникновение коллизий в правоприменительной практике.

Так, согласно Федеральному закону «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24 ноября 2014 г. № 370-ФЗ УК РФ был дополнен двумя новыми статьями: ст. 222.1 (незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение взрывчатых веществ или взрывных устройств), ст. 223.1 (незаконное изготовление взрывчатых веществ, незаконные изготовление, переделка или ремонт взрывных устройств).

Ранее данные деяния охватывались ст. 222 УК РФ (незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств) и ст. 223 УК РФ (незаконные изготовление, переделка или ремонт огнестрельного оружия, его основных частей, а равно незаконное изготовление боеприпасов, взрывчатых веществ или взрывных устройств).

В пояснительной записке к проекту федерального закона от 24 ноября 2014 г. № 370-ФЗ

отмечалось, что анализ правоприменительной практики показал: установленные в уголовном законодательстве наказания за совершение указанных противоправных деяний несоизмерны степени их общественной опасности. Практика расследования преступлений террористического характера свидетельствует о высокой степени общественной опасности преступлений, совершаемых путем взрыва либо с использованием взрывных устройств. В подавляющем большинстве случаев преступления, предусмотренные ст. 205 УК РФ (террористический акт), совершаются с использованием оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, в том числе и самодельных. Несогласованность отдельных положений уголовного законодательства и существующие пробелы в административном законодательстве создают предпосылки к хищению оружия, взрывчатых веществ и взрывных устройств как лицами и организациями, непосредственно привлекаемыми к охране и утилизации оружия, взрывчатых веществ и взрывных устройств, так и военнослужащими, гражданским персоналом арсеналов. Санкции ст.ст. 222 и 223 УК РФ предусматривают аналогичные наказания как за незаконный оборот оружия, так и за незаконный оборот взрывчатых веществ и взрывных устройств, что не может быть признано обоснованным.

Нижний предел наказания в виде лишения свободы за незаконное изготовление взрывчатых веществ и взрывных устройств, совершенное группой лиц по предварительному сговору (ч. 2 ст. 223 УК РФ), был ниже, чем за совершение такого преступления единолично (ч. 1 ст. 223 УК РФ).

Несовершенство законодательства усугублялось и судебной практикой, которой не в полной мере использовался потенциал санкций ст.ст. 222 и 223 УК РФ. Например, по ч. 1 ст. 222 УК РФ, предусматривающей наиболее строгое наказание в виде лишения свободы на срок до четырех лет, в 2012 г. лишение свободы свыше трех лет было назначено только 0,9 % осужденных к данному виду наказания.

В связи с изложенным необходимо было конкретизировать меры уголовно-правового

воздействия в указанной сфере, выделив в отдельные составы преступления, связанные с незаконным оборотом взрывчатых веществ и взрывных устройств, и предусмотрев за их совершение повышенную ответственность, наступающую с 14-летнего возраста.

Таким образом, УК РФ был дополнен ст.ст. 222.1 и 223.1, а в ст.ст. 225, 342 и 344 названного Кодекса путем пенализации была установлена повышенная уголовная ответственность за совершение уполномоченным лицом деяния, связанного с ненадлежащим исполнением своих профессиональных обязанностей по обеспечению сохранности оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, когда такое деяние повлекло за собой хищение или уничтожение указанных предметов либо наступление иных тяжких последствий.

Если ранее уголовно-правовая категория «оружие, его основные части, боеприпасы, взрывчатые вещества и взрывные устройства» была единой для всего УК РФ (п. «к» ч. 1 ст. 63, ст.ст. 222, 223, 225, 226, 342, 344, 346, 347, 348, 349 УК РФ) и на квалификацию не влияла, то в настоящее время с введением ст.ст. 222.1, 223.1, 226.1 в УК РФ эта категория была разделена на две категории: «оружие, его основные части, боеприпасы» и «взрывчатые вещества и взрывные устройства», которые, в свою очередь, делятся на подкатегории:

1) «гражданское огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие, огнестрельное оружие ограниченного поражения, газовое оружие, холодное оружие, в том числе метательное оружие» (ч. 4 ст. 222, ч. 4 ст. 223 УК РФ);

2) «патроны к огнестрельному оружию ограниченного поражения либо газовому оружию» (ч. 4 ст. 223 УК РФ);

3) «ядерное, химическое и другие виды оружия массового поражения либо материалы или оборудование, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения» (ч. 2 ст. 225, ч. 2 ст. 226 УК РФ);

4) «оружие массового поражения, средства его доставки, иное вооружение, иная военная техника, а также материалы и оборудование,

которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники» (ч. 1 ст. 226.1 УК РФ);

5) «предметы военной техники» (ст.ст. 344, 346, 347, 348 УК РФ);

б) «взрывчатые или иные вещества и предметы, представляющие повышенную опасность для окружающих» (ч. 1 ст. 349 УК РФ).

Все указанные категории имеют квалифицирующее значение и влияют на уголовную ответственность. Более того, уголовная ответственность за преступления, предусмотренные ст.ст. 222.1, 223.1, 226 УК РФ, в соответствии с ч. 2 ст. 20 УК РФ наступает с 14 лет, за преступления, предусмотренные ст.ст. 222, 223, 225, 226.1 УК РФ, – с 16 лет, а за преступления, предусмотренные ст.ст. 342, 344, 346, 347, 348, 349 УК РФ, – с 18 лет.

Самое строгое наказание за преступления, предусмотренные ст.ст. 222, 223 УК РФ, составляет от пяти до восьми лет лишения свободы, а за преступления, предусмотренные ст.ст. 222.1 и 223.1 УК РФ, – соответственно от пяти до двенадцати лет и от восьми до двенадцати лет лишения свободы.

В сложившихся правовых реалиях принципиальное значение для квалификации стало иметь толкование и определение специальных терминов «оружие, его основные части, боеприпасы» и «взрывчатые вещества и взрывные устройства». На разрешение указанных противоречий и было направлено рассматриваемое постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Пленум предписывает судам по делам, связанным с незаконным оборотом оружия и боеприпасов, исходить из положений Федерального закона «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ, устанавливающего основные правила регулирования правоотношений, возникающих в процессе оборота оружия и боеприпасов к нему, права и обязанности участников этих отношений.

По данному поводу следует заметить, что Федеральный закон «Об оружии» регулирует только правоотношения, возникающие при

обороте гражданского, служебного, а также боевого ручного стрелкового и холодного оружия на территории Российской Федерации. При этом оборот оружия, боеприпасов, предметов военной техники, которые состоят на вооружении Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в которых предусмотрена военная служба, указанным Законом не регулируется. Правовой режим указанных предметов, изъятых из гражданского оборота, их наименование, классификация, типология, номенклатура регулируются военным законодательством, а также подзаконными нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Имеются существенные расхождения в определении терминов в сфере правового регулирования оборота гражданского, служебного, боевого ручного стрелкового и холодного оружия, вооружения и военной техники Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в которых предусмотрена военная служба, а также расхождения в определении терминов, классификации, типологии, номенклатуре вооружения и военной техники, которые состоят на вооружении разных федеральных органов исполнительной власти.

Так, на основании положений военного законодательства выделяются три предмета преступления: оружие, боеприпасы и военная техника. При этом взрывчатые вещества и взрывные устройства исходя из принципов классификации, принятых в военных юридико-технических документах, относятся к боеприпасам и в отдельную категорию не выделяются. Боеприпасы к стрелковому оружию, автоматическим и противотанковым гранатометам, минометные мины, осколочно-фугасные, фугасные, кумулятивные снаряды всех калибров сами по себе являются взрывными устройствами и содержат взрывчатые вещества, поэтому логически, юридически или технически разграничить эти категории не представляется возможным, да и нет такой необходимости с позиций реализации целей и задач, стоящих перед Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войска-

ми, воинскими формированиями и органами, в которых предусмотрена военная служба (далее – военная организация Российской Федерации). Ручные гранаты, противопехотные и противотанковые мины, другие инженерные боеприпасы, состоящие на вооружении военной организации Российской Федерации, имеют свои определения терминов, классификацию, типологию, номенклатуру, которые устанавливаются подзаконными нормативными правовыми актами или юридико-техническими правовыми актами в зависимости от предназначения, характера целей и решаемых задач.

В то же время взрывчатые вещества и взрывные устройства, изготовленные кустарным способом (из бытовой химии, промышленных взрывчатых веществ, пиротехнических или бытовых изделий, газовых баллонов, горючих жидкостей и газов, пороха, извлеченного из боеприпасов, а также в случаях, когда взрывное устройство было изготовлено из самих патронов и т. п.), не являются предметом регулирования военного законодательства, а поэтому не могут быть классифицированы по подзаконным нормативным правовым актам или юридико-техническим правовым актам соответствующего органа государственной власти. Эти же предметы не являются предметом регулирования Федерального закона «Об оружии».

Взрывчатые вещества и взрывные устройства являются предметами рассматриваемых преступлений, при этом их определение и целевое предназначение устанавливается на основании заключения эксперта, который в данном случае, по сути, и определяет уголовную ответственность лица за преступления, сопряженные с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств. Например, сам по себе газовый баллон не является взрывным устройством, а газовый баллон, приспособленный для производства взрыва в преступных целях, уже признается таковым и т. п. Минометная мина сама по себе является боеприпасом, а если она приспособлена для использования в качестве противопехотной или противотранспортной мины (путем модификации взрывателя, зарывания в землю, установки

в определенном месте, например на обочине), то – взрывным устройством. Порох сам по себе является взрывчатым веществом, а порох, собранный в определенном количестве, помещенный в оболочку, пусть даже бумажную, и приспособленный к производству взрыва, – взрывным устройством. Вопрос об отнесении предметов к боеприпасам, взрывчатым веществам и взрывным устройствам решался до недавнего времени экспертным путем с учетом конкретных обстоятельств конкретного уголовного дела.

При обсуждении рассматриваемого проекта постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации представители экспертного сообщества сообщили, что при идентификации предмета, представленного на экспертизу, как боеприпаса, взрывчатого вещества или взрывного устройства они руководствуются, как правило, военными юридико-техническими правовыми актами.

В вышеприведенном контексте Верховный Суд Российской Федерации ничего нового в разрешение данного противоречия не внес. Из определения боеприпасов было исключено указание на отечественное и иностранное производство таковых как утратившее смысл в современных правовых и экономических реалиях, но было добавлено указание на все виды патронов к огнестрельному оружию независимо от калибра, изготовленные промышленным или самодельным способом, а также иные предметы вооружения и метаемое снаряжение, что ничем, по сути, не отличается от старого определения.

Кроме того, было уточнено определение предметов, которые боеприпасами не являются: «патроны светозвукового, травматического, газового действия, сигнальные, строительно-монтажные, учебные, охлажденные и иные патроны, не имеющие поражающего элемента» вместо «сигнальные, осветительные, холостые, строительные, газовые, учебные и иные патроны, не имеющие поражающего элемента».

Положения о том, что к категории боеприпасов относятся артиллерийские снаряды и мины, военно-инженерные подрывные заряды и мины, ручные и реактивные противотанковые гранаты, боевые ракеты, авиабомбы и т. п.,

независимо от наличия или отсутствия у них средств для инициирования взрыва, предназначенные для поражения целей, а также все виды патронов к огнестрельному оружию, независимо от калибра, изготовленные промышленным или самодельным способом, были исключены.

В определение взрывного устройства было введено важное дополнение о том, что это не только устройство, приспособление для инициирования взрыва, но и способное к взрыву. Таким образом, негодные изделия, не способные к производству взрыва, были исключены из предметов преступления, а деяния, направленные на их незаконный оборот, не должны квалифицироваться как оконченное преступление. Кроме того, к взрывным устройствам предписано относить и приспособления для инициирования взрыва (запал, взрыватель, детонатор и т. п.), находящиеся отдельно от самого изделия. Ранее такие предметы по отдельности предметами преступления не признавались, что вызывало проблемы в правоприменительной деятельности.

Важной новеллой является то, что Верховный Суд Российской Федерации признал составы преступлений, предусмотренных ст.ст. 222.1, 223.1 УК РФ, специальными нормами в смысле ч. 3 ст. 17 УК РФ по отношению к общим составам преступлений, предусмотренным ст.ст. 222, 223 названного Кодекса. Это означает, что если судом при рассмотрении уголовного дела установлено, что предмет вооружения или метаемое снаряжение содержат в своем составе взрывчатое вещество, функционально предназначены для производства взрыва и способны к взрыву (например, мина, граната), то незаконные действия с таким предметом квалифицируются по ст. 222.1 или ст. 223.1 УК РФ.

Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации путем расширительного толкования уголовно-правовых норм, по сути, ужесточил ответственность за незаконный оборот боеприпасов, которые функционально предназначены для производства взрыва и способны к взрыву. К предмету преступлений, предусмотренных ст.ст. 222, 223 УК РФ, предлагается относить только неразрывные боеприпасы для стрелко-

вого оружия. Так Верховный Суд Российской Федерации с учетом основных направлений уголовной политики Российской Федерации в сфере противодействия преступлениям террористической направленности разрешил существовавшее противоречие в определении боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств в качестве предмета преступления в сторону ужесточения уголовной репрессии.

Такое решение представляется спорным, кроме того, положения п. 5 рассматриваемого постановления сами себе противоречат. Так, под взрывными устройствами понимаются промышленные или самодельные изделия, содержащие взрывчатое вещество, функционально предназначенные для производства взрыва и способные к взрыву. Но все патроны содержат метательное взрывчатое вещество – порох, а выстрел происходит путем детонации пороха внутри гильзы в патроннике ствола, на этом принципе построено действие современного стрелкового оружия. По этому критерию любой боеприпас должен относиться к предмету преступлений, предусмотренных ст.ст. 222.1, 223.1 УК РФ. На наш взгляд, было бы более целесообразным придерживаться подхода, согласно которому предмет преступления определяется как боеприпас, взрывчатое вещество или взрывное устройство в зависимости от направленности умысла преступника и приспособления этого предмета для соответствующей противоправной цели или использования его для этой цели.

Также Верховный Суд Российской Федерации уточнил, что искровые разрядники не относятся к оружию, ответственность за противоправные действия с которым предусмотрена ст.ст. 222, 223, 224 – 226.1 УК РФ. Из перечня взрывчатых веществ было исключено твердое ракетное топливо. Определения холодного, метательного и газового оружия практически не претерпели изменений.

По данному поводу следует отметить, что в настоящее время на территории Российской Федерации действует ГОСТ Р 51215-98 «Оружие холодное. Термины и определения», в котором дается перечень видов холодного оружия, а также приводятся критерии отнесения изделия

к холодному оружию (достаточность мускульной энергии человека для эффективного поражения живой цели при однократном применении изделия; отсутствие прямого и удобного способа применения изделия для выполнения хозяйственно-бытовых или производственных работ; наличие конструктивных элементов, способствующих применению изделия для поражения цели и мешающих выполнению хозяйственно-бытовых или производственных работ; наличие у изделия прочности и надежности, избыточных для использования его в качестве инструмента при выполнении хозяйственно-бытовых работ и т. д.), поэтому, на наш взгляд, не было необходимости указывать эти критерии в постановлении Пленума, достаточно было ограничиться ссылкой на соответствующий юридико-технический правовой акт.

Следует иметь в виду, что производители нередко сертифицируют изделия по другим ГОСТам, чтобы обойти требования к холодному оружию (например, по ГОСТу Р 51644-2000 «Ножи разделочные и шкурорезные», ГОСТу Р 51715-2001 «Изделия декоративные и сувенирные, сходные по внешнему строению с холодным или метательным оружием», ГОСТу Р 52737-2007 «Тесаки охотничьи, мачете туристические, разделочные, инструменты для восстановительных и спасательных работ. Общие технические требования и методы испытаний на безопасность»), поэтому, на наш взгляд, в настоящее время отсутствует криминологическая обоснованность существования в уголовном законодательстве категории холодного оружия, а также уголовной ответственности за незаконный сбыт холодного оружия.

Верховный Суд Российской Федерации исключил из определения незаконной перевозки оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств указание на то, что эти предметы должны обязательно находиться при обвиняемом, оставив только указание на то, что эти предметы могут перемещаться на любом виде транспорта.

Также в рассматриваемом постановлении Пленума дается новое разъяснение о том, что незаконное снаряжение патронов к огнестрель-

ному оружию ограниченного поражения либо газовому оружию может выражаться, в частности, в сборке патрона путем установки в гильзу средства инициирования выстрела, размещения метательного заряда, а также метаемого снаряжения травматического действия или слезоточивого, раздражающего вещества.

В остальном определения терминов «незаконное приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение огнестрельного оружия, его основных частей, взрывчатых веществ или взрывных устройств» не претерпели изменений.

В рассматриваемом постановлении Верховный Суд Российской Федерации разрешил еще один важный вопрос квалификации незаконного оборота огнестрельного оружия, его основных частей, взрывчатых веществ или взрывных устройств, когда имело место изъятие у обвиняемого одновременно или в нескольких эпизодах нескольких предметов преступления (например, было изъято 30 патронов калибра 5,45 мм, 2 автомата АК-74, несколько стволов к охотничьему оружию и т. п.). Как в таких случаях квалифицировать содеянное? Каждая единица оружия составляет один предмет преступления и одно преступление и необходимо квалифицировать содеянное по совокупности преступлений, либо все изъятые оружие составляет один состав продолжаемого преступления, поскольку все действия с предметами преступления были объединены общим умыслом виновного и направлены на достижение единого преступного результата? Как квалифицировать содеянное, если оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества или взрывные устройства изымались в несколько приемов в разных местах, – как эпизоды одного преступления или как самостоятельные составы преступлений? До настоящего времени эти вопросы вызывали проблемы в правоприменительной практике.

Верховный Суд Российской Федерации так разрешил данное противоречие. Незаконное приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка и ношение одних и тех же огнестрельного оружия, его основных частей, боеприпасов, равно как и незаконные приобретение, переда-

ча, сбыт, хранение, перевозка и ношение одних и тех же взрывчатых веществ или взрывных устройств не требуют самостоятельной квалификации каждого из незаконных действий по частям 1 – 3 ст. 222 или по ст. 222.1 УК РФ. Если виновным были совершены незаконные действия, предметом которых одновременно являлись не только огнестрельное оружие, его основные части и боеприпасы, но и взрывчатые вещества или взрывные устройства, содеянное образует совокупность преступлений, предусмотренных ст.ст. 222 или 223 и 222.1 или 223.1 УК РФ.

В связи с перечисленными выше различиями в предметах преступления в различных статьях УК РФ, которые обусловлены внесением соответствующих изменений в конкретные статьи УК РФ, Пленум Верховного Суда Российской Федерации совершенно правильно указал, что в отличие от преступлений, предусмотренных чч. 1, 2, 3 ст. 222 УК РФ, к предмету хищения либо вымогательства (ст. 226 УК РФ) следует относить в том числе и гражданское огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие, а также огнестрельное оружие ограниченного поражения, как законно, так и незаконно находящееся во владении других лиц.

В п. 16 рассматриваемого постановления Пленума слова «путем разбойного нападения» были заменены словами «с применением насилия, опасного для жизни и здоровья, либо с угрозой применения такого насилия». Это обусловлено тем, что в самой ст. 226 УК РФ термин «разбойное нападение» не используется, вместо этого в п. «г» ч. 3 ст. 226 УК РФ указывается на совершение преступления с применением насилия, не опасного для жизни или здоровья, либо с угрозой применения такого насилия, а в п. «б» ч. 4 ст. 226 УК РФ указывается на совершение преступления с применением насилия, опасного для жизни или здоровья, либо с угрозой применения такого насилия, что подразумевает совершение хищения в форме соответственно грабежа и разбоя.

Сам по себе вопрос о соотношении понятия хищения чужого имущества, его форм и видов, как это понимается в гл. 21 УК РФ (пре-

ступления против собственности), и хищений как преступлений, предусмотренных в других главах УК РФ (ст. 221 (хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ), ст. 226 (хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств), ст. 229 (хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ, а также растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества)), представляет определенный научный и практический интерес.

Понятие хищения содержится в примечании 1 к ст. 158 УК РФ, где, в частности, указывается, что под хищением «в статьях настоящего Кодекса понимаются совершенные с корыстной целью противоправные безвозмездное изъятие и (или) обращение чужого имущества в пользу виновного или других лиц, причинившие ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества».

Однако данный термин и его определение неприменимы к ст.ст. 221, 226, 229 УК РФ, поскольку предметами предусмотренных этими статьями преступлений выступают предметы, изъятые из гражданского оборота или ограниченные в обороте, либо предметы, для которых установлен особый правовой режим. Криминообразующим в данных случаях являлся сам факт изъятия такого предмета из законного оборота и совершение с ним незаконных действий, при этом такой предмет может вообще не обладать стоимостью (обладать малозначительной стоимостью), поскольку изъят из оборота, поэтому признак причинения ущерба собственнику или иному владельцу этого имущества не имеет значения при квалификации подобных деяний. Также не имеет значения количество изъятых из законного оборота предметов, поэтому квалифицирующие признаки хищения в крупном размере или особо крупном размере в статьях о незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств не используются. Основанием уголовно-правового запрета выступала возможность с помощью

такого предмета причинить вред охраняемым уголовным законом интересам, т. е. общественная опасность самих предметов и незаконных действий, совершаемых с этими предметами (из одного пистолета Макарова с восемью патронами можно убить восемь человек, независимо от стоимости этого пистолета и патронов к нему, причинения ущерба собственнику или иному законному владельцу этого пистолета, нахождения оружия на балансе организации и т. п.). При совершении хищений оружия и других предметов в большинстве случаев виновный не имеет корыстной цели и корыстного мотива (кроме случаев, когда он хотел впоследствии продать похищенные предметы), хищение таких предметов совершается обычно для других противоправных целей. Собственно поэтому статьи о хищении или вымогательстве предметов, изъятых из гражданского оборота, и были помещены в соответствующие главы УК РФ, а не в главу о преступлениях против собственности.

В данном случае налицо пробел в законодательстве, который Верховный Суд Российской Федерации попытался разрешить. В п. 13 рассматриваемого постановления Пленума отмечается, что по смыслу закона под окончанным хищением оружия, комплектующих деталей к нему, боеприпасов, взрывчатых веществ или взрывных устройств следует понимать противоправное завладение ими любым способом с намерением лица присвоить похищенное либо передать его другому лицу, а равно распорядиться им по своему усмотрению иным образом, в том числе и у лиц, которые владеют этими предметами незаконно.

Более того, формами хищения признаются кража, грабеж, разбой, присвоение, растрата и мошенничество. При этом не все авторы относят разбой к формам хищения чужого имущества, рассматривая его как разновидность насильственного грабежа. Кроме того, под разбоем в УК РФ понимается не само хищение, а нападение в целях хищения, т. е. усеченный состав. Исходя из техники и логики построения уголовно-правовых норм последующее хищение имущества при разбойном нападении охватывается этим составом и не требует дополнительной

квалификации по другим статьям гл. 21 УК РФ. В случае хищения оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ или взрывных устройств момент окончания хищения перенесен, исходя из смысла правовых норм, на момент завладения этими предметами, а не нападения в целях их хищения, как это имеет место при разбое, этим и обусловлено исключение указанного термина из диспозиции ст. 226 УК РФ и пункта постановления Пленума.

Следует иметь в виду, что в диспозиции ч. 1 ст. 226 УК РФ установлена ответственность за два вида деяния – хищение или вымогательство. В соответствии со ст. 163 УК РФ под вымогательством понимается требование передачи чужого имущества или права на имущество или совершения других действий имущественного характера под угрозой применения насилия либо уничтожения или повреждения чужого имущества, а равно под угрозой распространения сведений, позорящих потерпевшего или его близких, либо иных сведений, которые могут причинить существенный вред правам или законным интересам потерпевшего или его близких. Исходя из смысла правовой нормы, изложенной в ст. 226 УК РФ, под вымогательством оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств следует понимать требование их передачи виновному под угрозой совершения действий, указанных в ч. 1 ст. 163 УК РФ. Соответственно состав вымогательства оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств является окончанным с момента высказывания соответствующих требований, а не с момента передачи предметов преступления преступнику.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации также разъяснил, что если, кроме незаконных действий с огнестрельным оружием, его основными частями, боеприпасами, взрывчатыми веществами или взрывными устройствами, лицом совершено их незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза либо Государственную границу Российской Федерации с государствами – членами Таможенного союза, то содеянное требует дополнительной квалификации по ст. 226.1 УК

РФ, т. е. такие деяния образуют совокупность преступлений.

Статья 226.1 УК РФ была введена Федеральным законом «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ. В пояснительной записке к проекту указанного закона отмечалось, что в связи с созданием Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС требуется корректировка диспозиции ст. 188 УК РФ (контрабанда), в частности давно назрел вопрос о декриминализации деяния, предусмотренного ч. 1 ст. 188 УК РФ, устанавливающей ответственность за так называемую товарную контрабанду. В странах с развитыми правовыми системами контрабанда товаров, не запрещенных к обороту, не является преступлением. Такая контрабанда, как правило, совершается в целях уклонения от уплаты таможенных платежей. Ответственность за это в полной мере предусмотрена ст. 194 УК РФ. Анализ практики применения ч. 1 ст. 188 УК РФ позволяет говорить о коррупциогенности этой нормы. В то же время контрабанда оружия, наркотических средств, других запрещенных к обороту предметов никоим образом не является преступлением экономической направленности, и соответствующие положения не должны располагаться в главе УК РФ, устанавливающей ответственность за преступления в сфере экономической деятельности. С учетом изложенного было предложено ст. 188 УК РФ признать утратившей силу, а гл. 24 УК РФ (преступления против общественной безопасности) дополнить ст. 226.1, предусматривающей ответственность за незаконное перемещение через таможенную либо Государственную границу Российской Федерации предметов, которые изъяты из гражданского оборота или в отношении которых установлены специальные правила перемещения.

Следует иметь в виду, что предмет преступления, предусмотренного ст. 226.1 УК РФ, отличается от такового в ст.ст. 222, 222.1, 223, 223.1, 225 УК РФ. В качестве предметов контрабанды указывается более широкий перечень предметов, в том числе: взрывчатые вещества,

огнестрельное оружие, его основные части (ствол, затвор, барабан, рамка, ствольная коробка), взрывные устройства, боеприпасы, оружие массового поражения, средства его доставки, иное вооружение, иная военная техника, а также материалы и оборудование, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники.

Приведенная в п. 18.1 комментируемого постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации правовая позиция по квалификации контрабанды и незаконного оборота оружия и других предметов соответствует изложенной в п. 12 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о контрабанде» от 27 апреля 2017 г. № 12, где отмечается, что если лицо, наряду с незаконным перемещением через таможенную границу либо через государственную границу предметов, перечисленных в ст. 226.1 УК РФ, совершает умышленное противоправное деяние, связанное с незаконным оборотом этих предметов, в том числе их перевозку, то содеянное подлежит квалификации по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 226.1 УК РФ и соответствующими статьями УК РФ (в частности, ст.ст. 218, 220, 222, 222.1, УК РФ).

Эта же правовая позиция соответствует изложенной в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» от 15 июня 2006 г. № 14 (пп. 17, 31), где в отношении наркотических средств, которые незаконно перемещаются через таможенную или государственную границу, также разъясняется необходимость квалификации этих деяний по совокупности со статьями о незаконном обороте наркотических средств, психотропных веществ и т. д.

Приведенная правовая позиция объясняется повышенной общественной опасностью преступлений, сопряженных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных ве-

ществ или их аналогов, огнестрельного оружия, его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ или взрывных устройств.

В других случаях Верховный Суд Российской Федерации, наоборот, разъясняет, что в случае, если преступное деяние является способом совершения другого преступления, то дополнительная квалификация по статье об этом преступлении не требуется. Собственно в этом заключается общее правило квалификации деяний по совокупности.

Например, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» от 27 декабря 2002 г. № 29 указывается, что в случае признания лица виновным в совершении хищения чужого имущества путем незаконного проникновения в жилище дополнительной квалификации по ст. 139 УК РФ не требуется, поскольку такое незаконное действие является квалифицирующим признаком кражи, грабежа или разбоя. В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» от 30 ноября 2017 г. № 48 разъясняется, что хищение лицом чужого имущества или приобретение права на него путем обмана или злоупотребления доверием, совершенные с использованием изготовленного другим лицом поддельного официального документа, полностью охватывается составом мошенничества и не требует дополнительной квалификации по ст. 327 УК РФ. Согласно определению Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. № 66-О10-191 лишение свободы с целью убийства не требует дополнительной квалификации по ст. 127 УК РФ. В приведенном случае суд излишне квалифицировал помещение потерпевших в подвал как незаконное лишение свободы, поскольку эти действия лица были составной частью реализации его умысла, направленного на убийство. Данные действия создавали условия для достижения им цели причинения потерпевшим смерти, поскольку, пока потерпевшие находились в подвале, он закрыл двери дома именно для того, чтобы продолжить совершение убийства. При таких обстоятель-

ствах Верховный Суд Российской Федерации исключил квалификацию действий осужденного по п. «ж» ч. 2 ст. 127 УК РФ из приговора как излишнюю.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» от 9 февраля 2012 г. № 1 разъясняется, что причинение в результате террористического акта значительного имущественного ущерба квалифицируется по п. «в» ч. 2 ст. 205 УК РФ и дополнительной квалификации по ст. 167 УК РФ не требует; в случае если террористический акт повлек умышленное причинение смерти человеку (либо двум и более лицам), содеянное охватывается п. «б» ч. 3 ст. 205 УК РФ и дополнительной квалификации по ст. 105 УК РФ не требует; в том случае, если лицо совершает посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля либо лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование, сотрудника правоохранительного органа путем совершения взрыва, поджога или иных действий подобного характера в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, содеянное надлежит квалифицировать по ст. 205 УК РФ.

Однако в этом же постановлении Верховный Суд Российской Федерации разъясняет, что если в процессе совершения террористического акта были использованы незаконно приобретенные либо хранящиеся либо изготовленные огнестрельное оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества или взрывные устройства, то действия лица подлежат квалификации по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 205 УК РФ и соответственно ст.ст. 222, 222.1, 223, 223.1 или 226 названного Кодекса (п. 10).

Налицо неоднородный подход Верховного Суда Российской Федерации к квалификации различных деяний – в зависимости от степени и характера их общественной опасности. При этом апелляция к повышенной общественной опасности преступлений, сопряженных с незаконным оборотом оружия и других предметов,

не совсем корректна, поскольку убийство, террористический акт, посягательство на жизнь общественного и государственного деятеля, лица, осуществляющего правосудие, и т. п. не менее общественно опасны.

В данном случае путем расширительного толкования положений уголовно-правовых норм за счет дополнительной квалификации деяний по статьям о сопряженных преступлениях ужесточается уголовно-правовая репрессия, что отражает одно из направлений современной уголовной политики Российской Федерации.

Представляется, что хищение, вымогательство, контрабанда огнестрельного оружия, его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ или взрывных устройств уже подразумевают их незаконные приобретение, передачу, сбыт, хранение, перевозку или ношение, поэтому преступления, предусмотренные ст.ст. 222, 222.1 УК РФ, являются способами совершения преступлений, предусмотренных ст. 226 или ст. 226.1 УК РФ, а следовательно, по общему правилу квалификации дополнительная квалификация по ст. 222 или ст. 222.1 УК РФ в этом случае не требуется. На наш взгляд, между указанными составами преступлений может быть только реальная совокупность.

В комментируемом постановлении Пленума Верховный Суд Российской Федерации совершенно правильно разъяснил, что добровольная сдача огнестрельного оружия и других предметов, указанных в ст.ст. 222 – 223.1 УК РФ, не означает отсутствие в деянии состава преступления, поэтому прекращение уголовного дела и (или) уголовного преследования в соответствии с примечаниями к этим статьям не влечет реабилитацию лица, совершившего преступление в порядке гл. 18 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ).

Верховный Суд Российской Федерации дополнил постановление Пленума «О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств» новым пунктом – п. 22.1, в котором разъяснил, что при правовой оценке действий, предусмотренных ч. 1 или ч. 4 ст. 222 УК РФ, судам сле-

дует исходить из положений ч. 2 ст. 14 УК РФ о том, что не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного уголовным законом, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности. При решении вопроса о том, является ли деяние малозначительным, судам необходимо учитывать, например, совокупность таких обстоятельств, как количественные характеристики (хранение нескольких патронов) и качественные показатели предмета, мотив и цель, которыми руководствовалось лицо, поведение, предшествующее совершению деяния и (или) в период совершения деяния.

Мнения ученых по поводу комментируемого пункта разделились. Одни ученые предлагали исключить из проекта формулировки, свидетельствующие о полномочиях суда на прекращение уголовного дела в связи с малозначительностью деяния. В соответствии с ч. 2 ст. 14 УК РФ малозначительное деяние вовсе не является преступлением.

Другие ученые предлагали исключить из п. 22.1 проекта конкретизацию малозначительности в виде количественной характеристики предмета, например, хранение одного патрона. Предполагается, что в практической деятельности данное положение будет воспринято как точная количественная единица и хранение двух патронов будет однозначно квалифицироваться как преступление. Полагаем, что оценка малозначительности деяния должна даваться только по результатам комплексного исследования всех обстоятельств, указанных в данном пункте проекта.

Третьи ученые поддерживали нововведение, отмечая, что в следственной практике возникали вопросы по малозначительности тех или иных составов преступлений, в частности хранения отдельных частей огнестрельного оружия, боеприпасов и т. п., которые не представляют общественной опасности. Однако практика прекращения уголовных дел в силу малозначительности не приветствовалась среди сотрудников правоохранительных органов, прокуратуры и судов.

Также предлагалось при оценке степени общественной опасности незаконных действий с оружием и другими предметами учитывать временной период и длительность хранения указанных предметов. В случаях незначительного временного промежутка нахождения огнестрельного оружия и других предметов в помещении или иных местах при виновном исключать уголовную ответственность за преступление, предусмотренное ст. 222 УК РФ, на основании ч. 2 ст. 14 УК РФ, однако такое предложение не было воспринято Верховным Судом Российской Федерации.

На наш взгляд, в данном случае просматривается некоторое противоречие между положениями п. 22.1 постановления Пленума и пп. 11, 12, 18.1 этого же постановления, которые предписывают квалифицировать деяния по совокупности ст.ст. 226, 226.1 и ст.ст. 222, 222.1, 223, 223.1 УК РФ. С одной стороны, отмечается повышенная общественная опасность указанных преступлений, с другой стороны, указывается на необходимость применения положений о малозначительности деяния, а также примечаний к ст.ст. 222, 222.1, 223, 223.1 УК РФ, согласно которым лицо, добровольно сдавшее предметы, указанные в каждой из этих статей, освобождается от уголовной ответственности по данной статье без каких-либо дополнительных условий, что само по себе свидетельствует о невысокой степени общественной опасности этого преступления.

Верховный Суд Российской Федерации дополнил также постановление Пленума «О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств» еще одним пунктом – п. 22.2, в котором разъяснил, что изъятые и приобщенные к уголовному делу, в том числе конфискованные, гражданское и служебное оружие и патроны к нему подлежат передаче в территориальные органы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации либо в органы внутренних дел Российской Федерации.

В соответствии с пп. 1, 2, 3, 4.1 ч. 3 ст. 81 УПК РФ при вынесении приговора, а также опреде-

ления или постановления о прекращении уголовного дела должен быть решен вопрос о вещественных доказательствах. При этом орудия, оборудование или иные средства совершения преступления, принадлежащие обвиняемому, подлежат конфискации, или передаются в соответствующие учреждения, или уничтожаются; предметы, запрещенные к обращению, подлежат передаче в соответствующие учреждения или уничтожаются; предметы, не представляющие ценности и не истребованные стороной, подлежат уничтожению, а в случае ходатайства заинтересованных лиц или учреждений могут быть переданы им; имущество, полученное в результате совершения преступления, подлежит возвращению законному владельцу.

В соответствии с Федеральным законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ к задачам войск национальной гвардии относится, в частности, федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия (ст. 2). К полномочиям войск национальной гвардии относятся прием, хранение и уничтожение изъятых, добровольно сданного или найденного огнестрельного, газового, холодного и иного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывных устройств, взрывчатых веществ (ст. 9).

В соответствии с пп. 79 – 83 Правил оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации» от 21 июля 1998 г. № 814, изъятые и приобщенные к уголовному делу, в том числе конфискованные, гражданское и служебное оружие и патроны к нему подлежат передаче в территориальные органы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации либо в органы внутренних дел Российской Федерации.

Изъятые или конфискованные оружие и патроны к нему, а также копии (реплики) оружия подлежат историко-культурной и искусствов-

ведческой экспертизе, организуемой Министерством культуры Российской Федерации, к осуществлению которой могут привлекаться специалисты других федеральных органов исполнительной власти, а также юридических лиц, имеющих лицензии на производство, коллекционирование или экспонирование оружия.

По результатам экспертизы оружие и патроны направляются на реализацию или уничтожение. Оружие, которое признано по результатам экспертизы имеющим культурную ценность либо в отношении которого необходимо создание особых условий хранения, подлежит передаче на хранение в специально уполномоченные органы и организации, определенные Министерством культуры Российской Федерации.

Изъятые оружие и патроны, технически непригодные для эксплуатации, самодельные или переделанные, а также запрещенные к обороту на территории Российской Федерации, уничтожаются воинскими частями войск национальной гвардии Российской Федерации и территориальными органами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в порядке, установленном Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации.

Патроны к газовому оружию, механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми и раздражающими веществами, технически неисправные либо срок годности, хранения или использования которых истек, безвозмездно передаются по заявлению их владельцев поставщикам (продавцам) для уничтожения в порядке, определяемом Министерством промышленности и торговли Российской Федерации по согласованию с Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации.

Таким образом, комментируемый п. 22.2 постановления Пленума отразил изменения действующего отраслевого законодательства, обусловленные созданием Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

В принятом постановлении Пленума остался так и не решенным вопрос о квалификации деяний, связанных с приобретением и хранением оружия, имеющего культурную ценность. Обладание такими предметами не имеет цели использования в качестве оружия, а имеет иную, не связанную с преступной деятельностью, цель. В то же время целевое предназначение оружия от этого не меняется.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ КВАЛИФИКАЦИИ И НАЗНАЧЕНИЯ НАКАЗАНИЙ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ ТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

С.С. Харитонов,

полковник юстиции запаса, кандидат юридических наук, профессор

В статье проведен анализ правовых норм и судебной практики по проблеме квалификации и назначения наказания за совершение преступлений террористической направленности. Показано, что при осуществлении квалификации необходимо четко определять критерии разграничения различных видов преступлений террористической направленности. Охарактеризована дифференциация ответственности за различные деяния террористического характера.

Расследование и рассмотрение уголовных дел о преступлениях террористической направленности требует глубоких теоретических знаний, обобщения и анализа складывающейся следственной, прокурорской и судебной практики, установления всех обстоятельств конкрет-

ного уголовного дела. Динамика преступлений террористического характера требует постоянной работы ученых и практиков по совершенствованию правовых предписаний и правоприменительной практики, выработки научно обоснованных и доказавших эффективность на

практике решений. Примером такой практической работы являются, в частности, соответствующие постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации (см., например, постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» от 9 февраля 2012 г. № 1), приказы Генерального прокурора Российской Федерации (см., например, приказ Генпрокуратуры России «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму» от 17 мая 2018 г. № 295), другие документы правового содержания, разъясняющие и толкующие юридические нормы, регулирующие вопросы организации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями террористического характера.

Одновременно изучение и оценка судебной практики по указанной категории дел, размещенной в Интернете, на сайтах военных судов и в компьютерных справочных правовых системах, показывают, что большинство вопросов, возникающих в судебной практике по делам о преступлениях террористической направленности, связаны с новыми положениями уголовного закона. Это относится к таким составам преступлений, как предусмотренные ст. 205.3 УК РФ – прохождение обучения в целях осуществления террористической деятельности, ст. 205.4 УК РФ – организация террористического сообщества и участие в нем, статья 205.5 УК РФ – организация деятельности террористической организации и участие в деятельности такой организации.

Напомним, что с 1 января 2015 г. в соответствии с положениями Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 5 мая 2014 г. № 130-ФЗ Московскому и Северо-Кавказскому окружным военным судам по подсудности были переданы на рассмотрение уголовные дела, сопряженные с осуществлением террористической деятельности. С 2016 г. рассмотрение уголовных дел, сопряженных с осуществлением террористической деятельности, возложено на Приволжский

окружной военный суд, с 2017 г. – и на Дальневосточный окружной военный суд.

Именно на сложностях, возникающих в судопроизводстве, поскольку многие проблемные вопросы квалификации рассматриваемых преступлений разрешаются самими военными судами, которые должны прийти к правильным, обоснованным и законным выводам в зависимости от конкретных обстоятельств дела, и остановимся далее.

1. Обязательным признаком террористического акта являются цели дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений. При решении вопроса о направленности умысла виновного лица на дестабилизацию деятельности органов власти или международных организаций следует исходить из совокупности всех обстоятельств содеянного и учитывать, в частности, время, место, способ, обстановку, орудия и средства совершения преступления, характер и размер наступивших или предполагаемых последствий, а также предшествующее преступлению и последующее поведение виновного.

В контексте изложенного выше показателен пример по получившему известность в 2016 г. событию о захвате предпринимателем П. заложников в отделении «Ситибанка» в центре Москвы¹.

По приговору Московского окружного военного суда от 7 сентября 2017 г. П. признан виновным в совершении 24 августа 2016 г. террористического акта, т. е. угрозе совершения взрыва, устрашающего население и создающего опасность гибели человека, в целях дестабилизации деятельности органов власти и воздействия на принятие ими решений, а также в захвате и удержании в качестве заложников двух или более лиц в помещении АО КБ «Ситибанк», расположенном в г. Москве на ул. Б. Никитская.

Не согласившись с доводами П. о том, что он не имел цели дестабилизировать деятельность органов власти и воздействовать на принятие ими решений, а намеревался донести до Прези-

¹ URL: <https://tass.ru/proisshestiya/4541554> (дата обращения: 30.07.2019).

дента Российской Федерации один из способов решения проблемы банкротства физических и юридических лиц с помощью своего авторского проекта «Страна равных возможностей», а также использовал лишь муляж взрывного устройства, суд квалифицировал его действия по ч. 1 ст. 205 и п. «ж» ч. 2 ст. 206 УК РФ.

При этом суд обоснованно исходил из следующего.

В соответствии с требованиями уголовного закона преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 205 УК РФ, считается оконченным с момента совершения указанных в данной норме действий, в том числе с момента высказывания угрозы совершения взрыва, устрашающего население и создающего опасность гибели человека, в целях дестабилизации деятельности органов власти и воздействия на принятие ими решений.

При этом устрашающими население признаются такие действия, которые по своему характеру способны вызвать страх у людей за свою жизнь и здоровье, что и было установлено по рассматриваемому уголовному делу.

Таким образом, совокупность установленных судом фактических обстоятельств содеянного П., время, в течение которого он удерживал в помещении АО КБ «Ситибанк» заложников, место расположения банка, избранные П. способ и орудия реализации преступного умысла, обстановка, при которой осужденным совершались противоправные деяния, характер и размер предполагаемых последствий от возможного взрыва взрывного устройства, содержание заявленных осужденным требований и высказанных угроз взорвать банк с удерживаемыми им заложниками, которые были восприняты сотрудниками правоохранительных органов и потерпевшими реально и вызвали страх у людей за свою жизнь и здоровье, комплекс проведенных мероприятий по предотвращению возможных негативных последствий от противоправных действий П., привлечение для этого специальных служб, эвакуация граждан из близлежащих к помещению АО КБ «Ситибанк» зданий, перекрытие ул. Б. Никитская в г. Москве, предшествующее преступлению пове-

дение виновного полностью опровергают довод осужденного об отсутствии в его действиях субъективной стороны состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 205 УК РФ, а именно цели дестабилизации деятельности органов власти и воздействия на принятие ими решений о внесении изменений в законодательные и иные нормативные правовые акты, направленные на признание на государственном уровне банкротства физических и юридических лиц и создание специальных государственных институтов, способных решать проблемы банкротства.

Наступление реальных последствий в виде причинения вреда жизни и здоровью граждан или имущественного ущерба не является обязательным признаком состава террористического акта в виде угрозы совершения взрыва, а также захвата заложника, поэтому использование П. при совершении им противоправных действий муляжа взрывного устройства само по себе не влечет за собой отсутствия в его действиях состава преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 205 УК РФ и п. «ж» ч. 2 ст. 206 УК РФ.

Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации апелляционным определением от 12 декабря 2017 г. № 201-АПУ17-45 приговор оставила без изменения².

2. Обвиняемые в организации террористической организации, не оспаривая совершение действий, направленных на организацию встреч и собраний участников террористической организации, дачу указаний и распределение ролей между членами организации, вовлечение в нее новых членов, планирование преступлений, материальное обеспечение, а также решение текущих вопросов деятельности террористической организации, в то же время не расценивают перечисленные действия как организацию деятельности террористической организации.

Так, по приговору Московского окружного военного суда от 18 сентября 2018 г. Д. осуж-

² URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliationnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-12122017-n-201-apu17-45/> (дата обращения: 30.07.2019).

ден, в частности, за организацию деятельности организации, которая в соответствии с законодательством Российской Федерации признана террористической (ч. 1 ст. 205.5 УК РФ).

В апелляционных жалобах защитники Д., ссылаясь на недоказанность организации им деятельности террористической организации, просили приговор отменить.

Апелляционным определением Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 24 января 2019 г. № 201-АПУ18-55³ приговор оставлен без изменения по следующим основаниям.

Под организацией деятельности террористической организации понимаются деяния организационного характера в интересах организации, направленные на продолжение или возобновление противоправной деятельности запрещенной организации, в том числе определение целей и задач организации, порядка их исполнения и контроля за исполнением, распределение ролей между членами организации, вовлечение в организацию новых членов, материальное обеспечение, планирование, решение текущих вопросов деятельности, созыв собраний, организация вербовки новых членов и т. д.

Исследованными судом доказательствами установлено, что Д. совершал действия организационного характера в интересах террористической организации, направленные на продолжение противоправной деятельности запрещенной организации, путем распределения ролей между членами организации, вовлечения в организацию новых членов, материального обеспечения, решения текущих вопросов деятельности, организации вербовки новых членов.

Организационные действия Д. выразились в подборе и вовлечении в организацию новых участников А. и Б., передаче их другому организатору структурного подразделения Б-ву для дальнейшей идеологической работы с ними по вовлечению в деятельность организации, в

склонении Б., О. к участию в боевых действиях в Сирийской Арабской Республике (далее – Сирия) на стороне международной террористической организации «Исламское государство», материальном и ином организационном обеспечении выезда Б. в Сирию для участия в деятельности террористической организации, а также в обещании О. организовать его выезд в Сирию через других участников террористической организации.

При таких обстоятельствах незаконные действия Д. окружным военным судом правильно расценены в качестве организации деятельности организации, которая в соответствии с законодательством Российской Федерации признана террористической.

3. Составы преступлений, предусмотренные ст. 282 и ст. 205.2 УК РФ, не являются по отношению друг к другу общей и специальной нормами уголовного закона, а поэтому не могут в этом смысле конкурировать между собой.

Так, по приговору Дальневосточного окружного военного суда от 23 января 2018 г., постановленному в особом порядке судебного разбирательства, М. признан виновным и осужден к лишению свободы по ч. 1 ст. 205.2 УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ) за публичные призывы к осуществлению террористической деятельности и публичное оправдание терроризма сроком на два года в колонии-поселении.

Рассмотрев дело по апелляционному представлению государственного обвинителя, Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации нашла приговор подлежащим изменению в связи с допущенным судом первой инстанции неправильным применением уголовного закона при квалификации преступных действий М., указав в обоснование следующее.

При постановлении приговора окружной военный суд, несмотря на вывод об обоснованности предъявленного М. обвинения и подтверждение его собранными по делу доказательствами, исключил из обвинения М. ч. 1 ст. 282 УК РФ как излишне вмененную, указав, что неза-

³ Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 24 января 2019 г. № 201-АПУ18-55. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

конные действия осужденного совершены с одним умыслом, направленным на распространение материалов и информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности, обосновывающих и оправдывающих ИГИЛ, одной из целей которой, как установлено решением Верховного Суда Российской Федерации от 29 декабря 2014 г., является ведение так называемой священной войны (джихада) с неверными (кафирами) во всем мире, а поэтому они образуют единое продолжаемое преступление, предусмотренное специальной уголовно-правовой нормой – ч. 1 ст. 205² УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ).

Между тем в соответствии с положениями уголовного закона преступления, предусмотренные ч. 1 ст. 205.2 и ст. 282 УК РФ, посягают на различные объекты: ст. 205.2 УК РФ – на общественную безопасность и безопасность институтов общества и государства, ст. 282 УК РФ – на основы конституционного строя, конституционные права граждан, их честь и достоинство.

Объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 205.2 УК РФ, выражается в публичных призывах к осуществлению террористической деятельности или публичном оправдании терроризма.

Объективная же сторона преступления, предусмотренного ст. 282 УК РФ, характеризуется действиями, направленными на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе.

Обязательным признаком субъективной стороны преступления, предусмотренного ст. 282 УК РФ, в отличие от субъективной стороны состава преступления, предусмотренного ст. 205.2 УК РФ, является определенная специальная цель – возбуждение ненависти либо вражды, а также унижение достоинства человека либо группы лиц по определенным признакам, указанным в диспозиции ст. 282 УК РФ.

Таким образом, вопреки выводу окружного военного суда, составы преступлений, предусмотренные ст. 282 и ст. 205.2 УК РФ, не являются по отношению друг к другу общей и специальной нормами уголовного закона, а поэтому они не могут в этом смысле конкурировать между собой.

Как правильно указано в апелляционном представлении государственного обвинителя, вмененные в вину М. органами предварительного следствия действия, направленные на возбуждение ненависти и вражды в отношении группы лиц по признаку отношения к религии, совершенные с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», имеющие иной объект преступного посягательства, не могли быть охвачены составом преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 205.2 УК РФ, и влекут самостоятельную уголовную ответственность по ч. 1 ст. 282 УК РФ.

Согласно разъяснениям, данным в п. 12 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел» от 5 декабря 2006 г. № 60, гл. 40 УПК РФ не содержит норм, запрещающих принимать по делу, рассматриваемому в особом порядке, иные, кроме обвинительного приговора, судебные решения, в частности, содеянное обвиняемым может быть переквалифицировано, если для этого не требуется исследования обстоятельств при этом не изменяются.

На основании изложенного апелляционным определением Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации приговор был изменен: действия М. переквалифицированы с ч. 1 ст. 205.2 УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ) на ч. 1 ст. 282 УК РФ (в редакции Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 179-ФЗ), по которой назначен один год лишения свободы; смягчено наказание по ч. 1 ст. 205.2 УК РФ (в редакции Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ) до одного года 10 месяцев лишения свободы.

На основании ч. 2 ст. 69 УК РФ путем частичного сложения наказаний по совокупности

преступлений, указанных выше, окончательно М. назначено два года лишения свободы в колонии-поселении⁴.

4. Соучастие осужденных в приготовлении к участию в деятельности террористической организации, т. е. в преступной организации, не может повторно учитываться в качестве отягчающего наказание обстоятельства.

Так, по приговору Московского окружного военного суда от 11 октября 2018 г. И. и А. осуждены за приготовление к участию в деятельности организации, которая в соответствии с законодательством Российской Федерации признана террористической, т. е. по ч. 1 ст. 30, ч. 2 ст. 205.5 УК РФ, каждый на срок семь лет в исправительной колонии строгого режима.

В качестве обстоятельства, отягчающего наказание И. и А., суд признал совершение ими преступления в составе группы лиц.

Рассмотрев дело по апелляционным жалобам А. и защитников осужденных, Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации приговор изменила, приводя в обоснование следующие доводы.

В соответствии с ч. 2 ст. 66 УК РФ наказание за приготовление к преступлению не может превышать половины максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части УК РФ за оконченное преступление.

Содержание названной нормы уголовного закона указывает на то, что наказуемость за приготовление к преступлению определяется по той статье Особенной части УК РФ, по которой виновное лицо привлекается к уголовной ответственности за приготовление к совершению этого преступления.

Согласно положениям ч. 2 ст. 205.5 УК РФ под участием в деятельности организации, которая в соответствии с законодательством Российской Федерации признана террористической, понимается совершение преступления в составе преступной организации.

Следовательно, совершение преступления преступной организацией предусмотрено ч. 2 ст. 205.5 УК РФ в качестве признака преступления.

В свою очередь, совершение преступления как преступной организацией, так и в составе группы лиц является формами соучастия, закрепленными в ст. 35 УК РФ.

Согласно п. «в» ч. 1 ст. 63 УК РФ обстоятельствами, отягчающими наказание, признаются совершение преступления в составе группы лиц, группы лиц по предварительному сговору, организованной группы или преступного сообщества (преступной организации).

Вместе с тем, согласно ч. 2 ст. 63 УК РФ, если отягчающее обстоятельство предусмотрено соответствующей статьей Особенной части УК РФ в качестве признака преступления, оно само по себе не может повторно учитываться при назначении наказания.

Таким образом, соучастие осужденных в приготовлении к участию в деятельности террористической организации, т. е. в преступной организации, не может повторно учитываться в качестве отягчающего наказание обстоятельства.

То, что совершение преступления группой лиц и преступной организацией являются разными формами соучастия, не имеет правового значения, поскольку оба эти признака учтены в одном пункте (п. «в» ч. 1 ст. 63 УК РФ) в качестве обстоятельства, отягчающего наказание.

При таких данных указание о совершении И. и А. преступления в составе группы лиц как об отягчающем наказание обстоятельстве подлежит исключению из приговора со снижением назначенного осужденным наказания.

Приговор изменен, исключено указание на совершение осужденными преступления в составе группы лиц как на обстоятельство, отягчающее наказание; назначенное им наказание каждому снижено до шести лет шести месяцев лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии строгого режима⁵.

⁴ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 за 2018 год, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14 ноября 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Апелляционное определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 21 марта 2019 г. № 201-АПУ19-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Если лицо, организовавшее деятельность организации, которая, в соответствии с законодательством Российской Федерации, признана террористической, принимало участие в деятельности такой организации, содеянное им не требует дополнительной квалификации по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ.

По приговору Приволжского окружного военного суда от 5 июня 2017 г. М. признан виновным и осужден за участие на территории Республики Татарстан в период с 14 ноября 2013 г. по 27 сентября 2016 г. в деятельности организации «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами», которая в соответствии с законодательством Российской Федерации признана террористической, что выразилось в его участии в незаконных собраниях и занятиях, проведении им бесед в целях пропаганды деятельности организации.

Кроме того, М. признан виновным и осужден за организацию деятельности подразделения организации «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами» и руководство им в период с октября 2014 г. по апрель 2015 г., что выразилось в организации им в г. Казани не менее 50 собраний, в ходе которых под его руководством изучалась запрещенная литература террористической и экстремистской направленности, приобретались знания и вырабатывались навыки для склонения новых лиц к участию в деятельности организации.

Правильно установив, что осужденный с 14 ноября 2013 г. по 27 сентября 2016 г. принимал участие в деятельности террористической организации, суд не учел, что М. с октября 2014 г. по апрель 2015 г. одновременно руководил деятельностью указанной организации, в связи с чем необходимость в дополнительной квалификации его действий за указанный период (с октября 2014 г. по апрель 2015 г.) по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ отсутствовала.

Рассмотрев дело в апелляционном порядке по жалобам осужденного и его защитника, Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации апелляционным определением от 6 октября 2017 г. № 203-АПУ17-27 приговор в отношении М. изменила, исключила из приговора указание об осуждении М. по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ (в редак-

ции Федерального закона от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ) за период с октября 2014 г. по апрель 2015 г. и посчитала его осужденным по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ (в редакции Федерального закона от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ) за период с 14 ноября 2013 г. по октябрь 2014 г. и с апреля 2015 г. по 27 сентября 2016 г., смягчив наказание по совокупности преступлений⁶.

6. При квалификации действий лица по ст. 205.5 УК РФ следует устанавливать период организации виновным деятельности террористической организации и участия в деятельности организации, а также редакции уголовного закона, действовавшие в указанные периоды, имея в виду, что это преступление носит длящийся характер.

По приговору Московского окружного военного суда от 25 октября 2017 г. Т. осужден по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ за участие в деятельности организации «Партия исламского освобождения» – «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами», которая в соответствии с законодательством Российской Федерации признана террористической, что выразилось в посещении им в период с 14 ноября 2013 г. по 6 декабря 2016 г. под руководством руководителя в составе группы идеологических собраний организации, самостоятельном изучении литературы названной организации и хранении по месту своего жительства книгопечатного издания «Концепция Хизб ут-Тахрир».

В апелляционных жалобах осужденный и его адвокат М., не оспаривая виновность Т. в содеянном, полагают ошибочной квалификацию судом его действий по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ в редакции Федерального закона от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ, санкция которой предусматривает от 10 до 20 лет лишения свободы.

В обоснование жалоб указано, что преступление Т. начато осенью 2013 г., а окончено 6 декабря 2016 г., когда действовала другая, более строгая, редакция ч. 2 ст. 205.5 УК РФ, в связи с чем к содеянному осужденным должны быть применены правила ст. 10 УК РФ, согласно которым уголовный закон, усиливающий наказа-

⁶ URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatcionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-06102017-n-203-apu17-27/> (дата обращения: 30.07.2019).

ние или иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет. В жалобах также указано, что осуждение Т. по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ в редакции Федерального закона от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ лишило осужденного права ходатайствовать о рассмотрении дела в особом порядке.

Апелляционным определением Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2017 г. № 201-АПУ17-50 приговор оставлен без изменения, а апелляционные жалобы – без удовлетворения по следующим основаниям.

Участие в деятельности террористической организации является длящимся преступлением, которое осужденный начал совершать не ранее 14 ноября 2013 г., даты вступления в силу Федерального закона от 2 ноября 2013 г. № 302-ФЗ, которым УК РФ был дополнен ст. 205.5, и окончил 6 декабря 2016 г., в период действия ч. 2 ст. 205.5 УК РФ в новой редакции.

Согласно ч. 1 ст. 9 УК РФ преступность и наказуемость деяния определяются уголовным законом, действовавшим во время совершения этого деяния.

Поскольку часть объективной стороны участия в деятельности террористической организации Т. совершил в период действия Федерального закона от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ, его действия подлежат квалификации по ч. 2 ст. 205.5 УК РФ в указанной редакции.

Что касается правила об обратной силе нового, более мягкого уголовного закона, то согласно ст. 10 УК РФ оно распространяется лишь на лиц, совершивших (т. е. окончивших совершение) соответствующее общественно опасное деяние до вступления такого закона в силу, и на лиц, уже осужденных и отбывающих наказание или имеющих судимость по старому, более строгому закону⁷.

В заключение отметим, что рассмотренные примеры из практики военных судов по уголовным делам по преступлениям террористической направленности позволяют говорить о необходимости системного, комплексного подхода при применении уголовно-правовых санкций с учетом их особенностей к преступлениям террористического характера.

⁷ URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliationnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-14122017-n-201-apu17-50/> (дата обращения: 30.07.2019).

Утверждена программа по увековечению памяти погибших при защите Отечества

Программой предусмотрен объем финансирования более 5,3 млрд рублей.

Программой предусматривается решение следующих основных задач:

- обустройство мест захоронения останков погибших при защите Отечества, обнаруженных в ходе проведения поисковых работ;
- восстановление (ремонт, реставрация, благоустройство) воинских захоронений на территории России, включая воинские захоронения на закрытых территориях воинских гарнизонов и в пунктах дислокации воинских частей и учреждений;
- нанесение имен погибших при защите Отечества на мемориальные сооружения воинских захоронений по месту захоронения.

В результате проведения работ планируется гарантировать сохранность воинских захоронений в неизменном состоянии в среднем на 20 - 25 лет.

Определены также правила предоставления и распределения федеральных субсидий на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации по реализации программы.

Источник: Постановление Правительства Российской Федерации от 09.08.2019 № 1036 «Об утверждении федеральной целевой программы «Увековечение памяти погибших при защите Отечества на 2019 - 2024 годы»

О ПРАВЕ ГРАЖДАНИНА, ВЫБРАВШЕГО АЛЬТЕРНАТИВНУЮ ГРАЖДАНСКУЮ СЛУЖБУ, ПРИГЛАСИТЬ НА ЗАСЕДАНИЕ ПРИЗЫВНОЙ КОМИССИИ ЛИЦ, КОТОРЫЕ ГОТОВЫ ПОДТВЕРДИТЬ ДОСТОВЕРНОСТЬ ЕГО ДОВОДОВ

Я.О. Соколов,

адвокат Адвокатской палаты Ростовской области

Действующее законодательство требует от призывников, выбравших альтернативную гражданскую службу, обосновать, что военная служба противоречит их убеждениям или вероисповеданию. Для этого граждане вправе пригласить на заседание призывной комиссии лиц, согласных подтвердить достоверность их доводов. Однако члены комиссий нередко отказывают этим лицам в допуске на заседания либо не дают им возможности выступить. В статье рассматриваются правовые последствия данных нарушений и разбираются примеры из судебной практики.

Лица, которые могут подтвердить доводы гражданина. Призывная комиссия при рассмотрении заявления о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой (АГС) должна заслушать не только заявителя, но и лиц, которые согласились подтвердить достоверность его доводов о том, что несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию. Такое требование вытекает из п. 2 ст. 12 Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе» от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ (далее – Федеральный закон № 113).

Указанных лиц гражданин вправе перечислить в заявлении о замене вида службы. Обычно это те люди, с которыми он постоянно общается: родственники, друзья, коллеги по работе. С ними он может делиться своими взглядами. Эти люди могут быть свидетелями проявления его убеждений в различных жизненных ситуациях.

В соответствии с п. 20 Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2004 г. № 256, оповещение лиц, указанных в заявлении, и обеспечение их явки возложено на самого гражданина. О прибытии этих лиц зая-

вителю следует сообщить призывной комиссии. Иначе на заседание их могут не пригласить.

Рассмотрим несколько примеров.

Гражданин Ф. при разбирательстве по его жалобе в Грибановском районном суде Воронежской области ссылаясь на то, что «члены комиссии его не слушали, вели между собой отвлеченные разговоры, вопросов ему не задавали. Свидетели, которые пришли на комиссию, не вызывались и не заслушивались. Видя отношение комиссии к его заявлению, он комиссии о явке свидетелей не сообщал»¹.

При рассмотрении заявления жителя г. Архангельска С. чиновники заслушали только его отца после того, как им стало известно о его прибытии. Другие лица на заседание не вызывались, так как гражданин не проинформировал призывную комиссию об их приходе².

В обоих случаях суды не усмотрели нарушений в том, что члены комиссии не вызвали данных лиц по своей инициативе.

¹ Решение Грибановского районного суда Воронежской области от 13 июля 2016 г. по делу № 2А-496/2016. URL: https://gribanovsky--vrn.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_uid=EEDC457E-0577-4288-B679-C3E4C97BE5A0&deloId=1540005&_caseType=0&_new=0&_doc=1&srv_num=1

² Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Архангельского областного суда от 8 августа 2016 г. по делу № 33А-4227/2016. URL: https://oblsud-arh.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=4656883&delo_id=5&new=5&text_number=1

Отказ призывной комиссии заслушать свидетеля: что делать? Законодательство об АГС требует от гражданина обосновать, что несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию (п. 1 ст. 11 Федерального закона № 113). Если комиссия отказывается заслушать лиц, прибывших подтвердить его доводы, она лишает заявителя одного из способов обоснования своей позиции.

С такой проблемой столкнулся житель г. Санкт-Петербурга К. Сотрудники отдела военкомата по Красногвардейскому району не пропустили на заседание комиссии лиц, пришедших подтвердить доводы молодого человека. Гражданин, видя, что порядок заседания был нарушен еще до того, как оно началось, отказался на нем присутствовать. Тогда его привлекли к административной ответственности по ст. 21.5 КоАП РФ за неявку по повестке. К. обжаловал вынесенное постановление, и суд его отменил³.

Комментируя решение суда, юрист правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга» А. Горбачев, оказывавший профессиональную помощь призывнику, отметил, что «на первый взгляд наказание в виде предупреждения может показаться незначительным, однако принципиально было доказать незаконность действий начальника отдела военного комиссариата. Это решение лишний раз напоминает должностным лицам, что любое их действие должно строго соответствовать закону»⁴. В дальнейшем К. удалось добиться замены военной службы по призыву АГС.

Другую линию поведения избрал гражданин Ж. из г. Тюмени. Он не стал покидать заседание комиссии после того, как перед гражданином, прибывшим подтвердить его доводы, закрыли двери. В праве на АГС гражданину Ж. отказали. По мнению членов комиссии, имеющиеся документы и другие данные не соответствовали

достоверным доводам призывника о том, что несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию⁵. Хотя лицо, которое могло сообщить эти «другие данные», даже не заслушивалось, часть документов не зачитывалась докладчиком.

Ленинский районный суд г. Тюмени отменил решение призывной комиссии, пояснив, что, вопреки требованиям ст. 12 Федерального закона № 113, оно было принято без полного исследования всех обстоятельств. Военкомату Тюменской области пришлось частично оплатить судебные расходы, понесенные Ж. на услуги представителя⁶.

Успешно завершилось и административное дело по иску гражданина В., которое рассматривалось в Мещанском районном суде г. Москвы в июне 2018 г. Ранее призывная комиссия отказала молодому человеку в доступе к АГС, не заслушав ни заявителя, ни лицо, прибывшее подтвердить его доводы. В. обратился к правозащитникам. На судебном процессе юрист общественной инициативы «Гражданин и армия» А. Левинсон упомянул и о другом процедурном нарушении – заявление было рассмотрено в отсутствие председателя комиссии. Суд отменил решение чиновников⁷. В дальнейшем гражданин был направлен на АГС.

Однако не всегда обжалование подобных решений заканчивается в пользу граждан. Например, в уже упоминавшемся Ленинском районном суде г. Тюмени через два с половиной года после удовлетворения заявления Ж. другому призывнику – А. не удалось оспорить отказ в замене вида службы. Изложенные им обстоятельства не были приняты во внимание⁸. Обра-

³ Решение Красногвардейского районного суда г. Санкт-Петербурга от 8 ноября 2016 г. по делу об административном правонарушении № 12-699/16. URL: https://kgv--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=254112265&delo_id=1502001&new=&text_number=1

⁴ Суд признал незаконным привлечение призывника к ответственности за неявку по повестке. URL: <https://soldiersmothers.ru/news/sud-priznal-nezakonnym-privlechenie-prizyvnik>

⁵ Решение Ленинского районного суда г. Тюмени от 11 июня 2015 г. по делу № 2-5934/2015. URL: https://leninsky-tum.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=54295898&delo_id=1540005&new=0&text_number=1

⁶ Соколов Я.О. Обжалование неправомерных отказов в замене военной службы альтернативной гражданской // Гражданин и право. 2017. № 4. С. 66 – 74.

⁷ Решение Мещанского районного суда г. Москвы от 14 июня 2018 г. по делу № 2А-285/2018. URL: https://www.mos-gorsud.ru/rs/meshchanskij/services/cases/kas/details/b93fcc62-f245-4442-a460-377598f2ae35?participants=Валеев&fbclid=IwAR3jGXfHrHleY7_CeLqFMl5SlltiV2o5LpWjVAjrNi6YNODxqJHxv8x0

⁸ Решение Ленинского районного суда г. Тюмени от 7 декабря 2017 г. по делу № 2а-9795/2017. URL: https://leninsky-tum.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_

шение в суд апелляционной инстанции также оказалось безрезультатным⁹.

Норильский городской суд Красноярского края отреагировал на аналогичную жалобу С. о недопуске свидетелей на заседание комиссии общей формулировкой «нарушений прав административного истца при рассмотрении его заявления суд не усматривает»¹⁰. Вышестоящий суд также не усмотрел никаких нарушений¹¹.

Причина недопуска свидетелей. Судебная практика по жалобам граждан на отказы призывных комиссий заслушать лиц, готовых подтвердить их доводы, достаточно противоречива, и невозможно заранее предугадать, чью позицию поддержит суд. А вот причина, по которой отдельные чиновники не хотят проводить заседания в присутствии этих лиц, вполне очевидна. В дальнейшем граждане могут засвидетельствовать в суде допущенные нарушения: не был соблюден порядок рассмотрения заявления, заявителю не дали выступить на заседании, отсутствовал кворум для голосования. По-

этому попытки зафиксировать такие нарушения пресекаются.

Например, в ноябре 2016 г., когда призывник Ю. прибыл вместе с гражданами, которые должны были подтвердить его доводы, в отдел военкомата Новосибирской области по Октябрьскому району и Центральному административному округу г. Новосибирска, чиновники вызвали наряд полиции, чтобы выдворить их из помещения¹².

Тем же способом решили вопрос с «посторонними» на заседании комиссии сотрудники военкомата Советского района г. Казани. Двух призывников и пришедшего с ними правозащитника, председателя региональной общественной организации родителей призывников Татарстана «За сыновей» Г. Алеткина из военкомата увезли в полицию, где они находились несколько часов.

Препятствия, с которыми сталкиваются на заседаниях призывных комиссий граждане, выбравшие АГС, являются не столько следствием неверного понимания закона членами комиссий, сколько подтверждением заранее принятой установки на отказ в реализации конституционного права. В данном случае информация от прибывших с призывником лиц, способная помочь принятию объективного решения, становится совершенно излишней, а сами эти лица – нежелательными свидетелями, которые могут рассказать на судебном процессе о нарушениях, допущенных при рассмотрении заявления.

¹² В Новосибирске полиция выдворила из военкомата активистов вместе с призывниками. URL: <http://www.army-hr.ru/article/14249.html>

op=doc&number=54821142&delo_id=1540005&new=0&text_number=1

⁹ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Тюменского областного суда от 21 февраля 2018 г. по делу № 33а-1100/2018. URL: https://oblsud-tum.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=1651362&case_uid=F69B0160-3ECS-448F-BBEF-F67D02124ED8&delo_id=5&new=5

¹⁰ Решение Норильского городского суда Красноярского края от 12 декабря 2017 г. по делу № 2а-3257/2017. URL: https://norilsk-krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=60954511&delo_id=1540005&new=0&text_number=1

¹¹ Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Красноярского краевого суда от 11 апреля 2018 г. по делу № 33а-4819/2018. URL: https://kraevoy-krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=11315582&delo_id=5&new=5&text_number=1

Ополченцы Дагестаны приравнены к категории лиц, относящихся к ветеранам и инвалидам боевых действий

К ветеранам боевых действий отнесены лица, принимавшие в соответствии с решениями органов исполнительной власти Республики Дагестан участие в боевых действиях в составе отрядов самообороны Республики Дагестан в период с августа по сентябрь 1999 года в ходе контртеррористических операций на территории Республики Дагестан.

Лица, получившие в этой связи удостоверение ветерана боевых действий, являющиеся инвалидами и подтвердившие в установленном законодательством Российской Федерации порядке, что инвалидность возникла вследствие ранения, контузии или увечья, полученных ими в составе отрядов самообороны Республики Дагестан в указанный период, могут быть признаны инвалидами боевых действий.

Выдача удостоверения ветерана боевых действий единого образца, установленного Правительством Российской Федерации, будет осуществляться на основании решения высшего исполнительного органа государственной власти Республики Дагестан.

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2020 года.

Источник: Федеральный закон от 02.08.2019 № 320-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3 и 4 Федерального закона «О ветеранах»

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОЕННЫХ УЧЕБНЫХ ЦЕНТРОВ: ЧТО НОВОГО?

В.В. Калашников,

полковник юстиции, начальник кафедры военно-юридической подготовки военного учебного центра при Российском государственном университете правосудия, кандидат юридических наук, доцент

В статье рассмотрены изменения, внесенные в законодательство о деятельности военных учебных центров при высших учебных заведениях, рассматривается порядок создания новых структур военной подготовки, комментируется новое Положение о военных учебных центрах, а также анализируются пробелы в правовом регулировании указанной деятельности на современном этапе развития данного вида образования.

С сентября 2019 г. начнут деятельность новые структуры военной подготовки – военные учебные центры, утверждены их штатные расписания, назначен профессорско-преподавательский состав.

С учетом изложенного представляется актуальным подробно рассмотреть изменения, внесенные в законодательство о создании и деятельности военных учебных центров, чему и посвящена настоящая статья.

1. Суть и задачи изменений. 3 июля 2019 г. Правительством Российской Федерации было принято Постановление «Об утверждении Положения о военных учебных центрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». Постановление принято в соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об обороне» и в развитие Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования военной подготовки студентов федеральных государственных образовательных организаций высшего образования» от 3 августа 2018 г. № 309-ФЗ. Суть изменений, внесенных в законодательство, заключается в том, что обучение граждан по всем существующим программам военной подготовки планируется осуществлять в едином структурном подразделении высшего учебного заведения – военном учебном центре. С этой целью

ликвидируются ранее существовавшие структуры военной подготовки: военные кафедры, учебные военные центры, факультеты военного обучения¹.

Цель изменений – повышение эффективности использования потенциала федеральных государственных образовательных организаций высшего образования в интересах обеспечения обороны и безопасности страны.

Военная подготовка в гражданских вузах является важным элементом системы подготовки и накопления профессионального и хорошо обученного мобилизационного людского ресурса, иными словами, запаса Вооруженных Сил Российской Федерации. Наличие такого запаса – одно из важнейших условий поддержания обороноспособности государства.

2. Как будет осуществляться военная подготовка. Обучение осуществляется по военно-учетным специальностям, родственным гражданским специальностям, по которым студенты проходят обучение в рамках освоения ими образовательной программы высшего образования, – программам бакалавриата, специалитета, магистратуры без отрыва от процесса обучения.

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации создает необходимые условия для организации военной подготовки, формируют единые подходы к ней, а также

¹ Документ опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 3 августа 2018 г., действует с 1 февраля 2019 г.

выполняет роль учредителя отдельных федеральных государственных образовательных организаций высшего образования по вопросам регулирования деятельности при них военных учебных центров².

Данная система, как уже показывает практика, оптимально адаптирована как к задачам Министерства обороны Российской Федерации, так и к потребностям самих студентов. Она позволяет Вооруженным Силам Российской Федерации расширить возможности в подготовке специалистов по наиболее сложным и востребованным военно-учетным специальностям, а студентам дает возможность приобрести военно-учетную специальность, родственную, как правило, будущей гражданской профессии, без отрыва от обучения. Кроме того, значительно расширяются возможности по трудоустройству молодых людей по окончании обучения в вузе. Например, поступление на государственную гражданскую или муниципальную службу.

Это особенно актуально с учетом изменений, внесенных в законодательство Российской Федерации, в части ограничений на замещение должностей государственной и муниципальной гражданской службы лицами, не проходившими военную службу без законных оснований³.

Не исключаются возможности поступления выпускников на военную службу по контракту, в том числе и в качестве офицера – при наличии потребности Вооруженных Сил Российской Федерации в специалистах соответствующего профиля, в порядке реализации ст. 21 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237⁴.

Анализ мировой практики комплектования военно-обученного резерва таких стран, как США, Великобритания, Франция, Испания, Германия показывает, что подготовка запаса

осуществляется также в смешанных системах гражданского и военного образования.

Новое законодательство предусматривает две различные формы реализации программ военной подготовки в рамках добровольной подготовки к военной службе граждан Российской Федерации, обучающихся в государственных образовательных организациях высшего образования: первая – по программе военной подготовки для прохождения военной службы по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению офицерами, после получения высшего образования и вторая – для подготовки офицеров, сержантов, старшин либо солдат, матросов запаса⁵.

Различие комментируемых форм организации добровольной подготовки к военной службе граждан состоит в том, что в первом случае обучение предполагает дальнейшую военную службу на основании заключаемого после завершения обучения в образовательной организации контракта о прохождении военной службы, во втором случае – при успешном завершении обучения по программам военной подготовки офицеров запаса, сержантов запаса, старшин запаса либо программам военной подготовки солдат, матросов запаса граждан зачисляется в запас и не подлежит призыву на военную службу.

Обучение гражданина по программе военной подготовки в военном учебном центре осуществляется в процессе его обучения в образовательной организации по основной образовательной программе высшего образования, как правило, один раз в неделю (методом военного дня).

Во всех перечисленных случаях субъектами военной подготовки являются граждане Российской Федерации, обучающиеся в гражданском вузе, при котором образованы военные учебные центры, по очной форме обучения, так называемые студенты-очники.

Если классифицировать созданные военные учебные центры по субъектам обучения, то

² Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об определении Минобрнауки России федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции и полномочия учредителя федеральных государственных образовательных организаций высшего образования по вопросам регулирования деятельности военных учебных центров» от 5 июля 2019 г. № 1461-р.

³ Новая система военной подготовки студентов. URL: http://mil.ru/files/morf/military/files/voennaya_podgotovka_studentov.pdf

⁴ Поручение Президента Российской Федерации от 13 февраля 2014 г. № Пр-349. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19631>

⁵ См. карту гражданских вузов, на базе которых функционируют структуры военной подготовки, учебные военные центры (URL: <http://vuz.mil.ru/civilian>, 2018).

можно выделить три типа таких учебных центров: первый тип – обучение осуществляется только сержантов, старшин и солдат, матросов запаса, второй – обучение осуществляется по программам военной подготовки офицеров запаса, сержантов, старшин и солдат (матросов) для прохождения военной службы по контракту на воинских должностях и всех вышеперечисленных категорий для запаса. Кроме того, еще одним новшеством военной подготовки запаса является обучение в военных образовательных организациях высшего образования по программе военной подготовки сержантов, старшин запаса либо по программе военной подготовки солдат, матросов запаса⁶.

Одним из признаков нынешнего этапа развития образования в России является использование государственных образовательных стандартов в качестве основного инструмента управления. Особенность подготовки по военно-учетной специальности заключается в том, что образовательный процесс в военном учебном центре строится на базе знаний, получаемых гражданами по основным образовательным программам высшего образования, и носит военно-профессиональную направленность. При этом органами военного управления, в интересах которых осуществляется военная подготовка, вырабатываются квалификационные требования к каждой военно-учетной специальности отдельно в формате образовательных стандартов: знать, уметь, владеть.

3. Как создать военный учебный центр при вузе. В настоящее время активно проводится работа по расширению географии военной подготовки по программам такой подготов-

ки путем охвата тех регионов страны, в которых военных учебных центров не имеется. Новые военные учебные центры создаются на основе глубокого анализа потребности государства в специалистах того или иного профиля подготовки, а также с учетом заинтересованности ректоров вузов и студентов в создании при вузе военного учебного центра и при поддержке со стороны руководства субъектов Российской Федерации.

Действующий перечень созданных военных учебных центров при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации «О военных учебных центрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования» от 13 марта 2019 г. № 427-р.

В соответствии с подп. 21 п. 10 Указа Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» от 16 августа 2004 г. № 1082 Министр обороны Российской Федерации представляет в установленном порядке предложения по созданию, реорганизации и ликвидации военных учебных центров при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, а также предложения о порядке подготовки граждан по военно-учетным специальностям, представляет в Правительство Российской Федерации проекты положений о военных учебных центрах.

Рассмотрение вопросов о создании при конкретной федеральной государственной образовательной организации высшего образования военного учебного центра осуществляется Коллегией Министерства обороны Российской Федерации.

Заинтересованность вуза в создании военного учебного центра связана в первую очередь с увеличением конкурса. Не секрет, что для большинства абитуриентов мужского пола определяющим при выборе вуза является наличие организованной военной подготовки. Обучение по программам военной подготовки рассматривается как один из способов испол-

⁶ Приказ Министра обороны Российской Федерации «Об определении Порядка обучения граждан Российской Федерации в военных образовательных организациях высшего образования по программе военной подготовки сержантов, старшин запаса либо по программе военной подготовки солдат, матросов запаса» от 30 ноября 2018 г. № 693. Размещен на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 19 декабря 2018 г. Начало действия документа – 30 декабря 2018 г.

См. более подробно: Филиппова М.Ю. О порядке обучения студентов гражданских вузов в военных образовательных организациях по программам военной подготовки сержантов, старшин, солдат и матросов запаса // Право в Вооруженных Силах. 2019. № 3. С. 75 – 81.

нения конституционного долга по защите Отечества⁷.

Правительство Российской Федерации не всегда принимает решение об открытии новых военных учебных центров, так как использовать ресурсы уже имеющихся структур военной подготовки (военных кафедр и учебных военных центров) экономически выгоднее. Увеличению количества военных учебных центров препятствует ограниченное количество военнослужащих, направляемых в высшие учебные заведения для прохождения военной службы не на воинских должностях⁸, ограниченное количество граждан, привлекаемых к военной подготовке. Кроме того, следует учитывать и то, что при расширении военной подготовки сокращается призывной ресурс.

За несколько лет были созданы следующие военные учебные центры: при Московской академии Следственного комитета Российской Федерации, Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина, Российской таможенной академии, Санкт-Петербургской академии Следственного комитета Российской Федерации, Юго-Западном государственном университете, Крымском федеральном университете им. В.И. Вернадского, Севастопольском государственном университете, Северо-Кавказском федеральном университете, Тувинском государственном университете, Сибирском федеральном университете.

В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. сказано: «необходимо предоставить возможность всем студентам пройти в ходе учебы и последующих военных сборов воинскую подготовку и получить военную специальность». Однако на практике не все студенты могут пройти обучение. Во-первых, к обучению привлекаются

граждане, прошедшие отбор⁹, во-вторых, количество граждан, привлекаемых к военной подготовке, несоизмеримо с количеством студентов и ограничено, в-третьих, не при каждом вузе есть военный учебный центр, а механизма отбора из других вузов законодательство не содержит.

По данным Министерства обороны Российской Федерации, в настоящее время военную подготовку в гражданских вузах страны проходят более 61 тыс. человек: 10,5 тыс. обучают на кадровых офицеров, 34,2 тыс. – на офицеров запаса, 16,5 тыс. станут сержантами и солдатами резерва. При этом планируется расширение военной подготовки без увеличения количества обучаемых студентов¹⁰.

4. Изменения в правовом регулировании деятельности военных учебных центров. В первую очередь необходимо отметить, что новое Положение о военных учебных центрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, вопреки ожиданиям, отличается краткостью и включает восемь разделов. При этом Положение незначительно отличается от ранее действовавшего и утратившего силу Постановления Правительства Российской Федерации «Об обучении граждан Российской Федерации по программе военной подготовки в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования» от 6 марта 2008 г. № 152, в котором более детально были регламентированы основные вопросы военной подготовки: общие требования к содержанию и организации военной подготовки, порядок проведения отбора граждан, вопросы организации образовательной деятельности, порядок замещения должностей работников, порядок контроля организации деятельности и проведения военной подготовки.

По всей видимости, было решено, что более детальная регламентация вопросов военной подготовки будет осуществлена в совместном приказе Министра обороны Российской Феде-

⁷ Из материалов совещания Минобороны России от 16 декабря 2013 г. по реализации предложения Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. (URL: <https://www.mil.ru>).

⁸ О перечне федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, при которых созданы военные учебные центры и в которые военнослужащие проходящие военную службу по контракту, могут направляться не на воинские должности: указ Президента Рос. Федерации от 19 янв. 2017 г. № 24. URL: <https://www.mil.ru>

⁹ См. более подробно: *Калашников В.В.* Как поступить в военный учебный центр? // *Воен. право.* 2019. № 1. С. 124 – 133.

¹⁰ Лейтенант из института // *Рос. газ.* 2019. 15 марта. Федер. вып. № 58 (7816).

рации и Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, принятие которого (взамен действующего¹¹) позволит более оперативно решать вопросы деятельности военных учебных центров.

Все изменения в нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации пока только связаны исключительно с внесением изменений в терминологию¹² и фактически не затрагивают иные вопросы, связанные с деятельностью военных учебных центров.

5. Острые вопросы, которые до настоящего времени не урегулированы законодательством. Одним из таких вопросов, который не урегулирован ни в прежнем Положении, ни в действующем, является право на обучение по программам военной подготовки граждан женского пола. Как показывает практика, поступить на обучение по программам военной подготовки гражданам женского пола сложнее в связи с высоким конкурсом. В законодательстве не закреплены какие-либо ограничения по количеству граждан женского пола, допущенных к обучению по программам военной подготовки, но на практике они существуют, что противоречит ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации, гарантирующей равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола.

Остался не урегулированным порядок ношения в военных учебных центрах специальной и военной формы одежды, символики, знаков различия профессорско-преподавательским составом и обучаемыми гражданами.

Лишение военнослужащих, направленных в военный учебный центр для прохождения военной службы не на воинской должности, стимула к повышению профессионального мастерства, уровня физической подготовленности

привело к выработке каждым вузом самостоятельных мер стимулирования данных военнослужащих. А невозможность получения выплат в соответствии с приказом Министра обороны Российской Федерации «О дополнительных мерах по повышению эффективности использования фондов денежного довольствия военнослужащих и оплаты труда лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации» от 26 июля 2010 г. № 1010 ставит таких военнослужащих в неравное положение с другими военнослужащими, проходящими службу по контракту.

По непонятной причине в новом Положении не отражено право на обучение по программе военной подготовки граждан, обучающихся в высших учебных заведениях, при которых военный учебный центр отсутствует. В ранее действовавшем Положении такое право предусматривалось договором об обучении по программе военной подготовки.

В новом Положении остались неизменными основные задачи военного учебного центра: реализация программ военной подготовки, участие в проведении воспитательной работы среди граждан и работы по военно-профессиональной ориентации молодежи.

В то же время в новом Положении, как и в ранее действовавшем, к сожалению, отсутствует как одна из возможных задач военного учебного центра научная деятельность. Хотя ранее, к примеру, в Положении о военном обучении студентов по программам подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 1994 г. № 544 (действовало в период с 25 ноября 1994 г. по 6 декабря 1999 г.), предусматривалась обязанность Министерства обороны Российской Федерации «координировать деятельность военных кафедр по вопросам научно-исследовательских работ». При этом в штатах военных кафедр были должности научного персонала.

Следующим нововведением рассматриваемого Положения является отнесение к профес-

¹¹ Приказ Министра обороны Российской Федерации № 666, Минобрнауки России № 249 «Об организации деятельности учебных военных центров, факультетов военного обучения и военных кафедр при федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования» от 10 июля 2009 г.

¹² Внесены изменения в части замены терминов «учебный военный центр», «факультет военного обучения», «военная кафедра» единым термином «военный учебный центр» (Указ Президента Российской Федерации «О внесении изменений в нормативные правовые акты Президента Российской Федерации» от 26 января 2019 г. № 18).

сорско-преподавательскому составу офицеров и лиц гражданского персонала.

С военнослужащими, направленными в образовательную организацию военного образования без приостановления военной службы, Министерством обороны Российской Федерации заключаются новые контракты о прохождении военной службы, т. е. в данном случае имеет место именно военная служба, а не трудовые отношения между военнослужащим и высшим учебным заведением. Порядок направления военнослужащих не на воинские должности без приостановления им военной службы и особенности прохождения военной службы не на воинских должностях регулируются ст. 19 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации «Вопросы прохождения военной службы» от 16 сентября 1999 г. № 1237¹³.

Представляется, что под лицами гражданского персонала в новом Положении понимаются работники военного учебного центра, осуществляющие в нем трудовую деятельность на основе заключенного трудового договора. Гражданский персонал военного учебного центра обладает тем же правовым положением, что и иные работники высшего учебного заведения, при этом пока нет специальной нормы закона, их нельзя отнести к гражданскому персоналу Вооруженных Сил Российской Федерации (ст. 12 Федерального закона «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ).

В новом Положении остались прежними требования о замещении должностей профессорско-преподавательского состава, замещаемых работниками, офицерами запаса. Возникает вопрос, по какому основанию должен быть уволен работник военного учебного центра, переведенный в отставку, с учетом требований ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом.

¹³ Малаханов А.В. Некоторые аспекты возмещения средств федерального бюджета гражданами, отчисленными из военных учебных центров при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования // Воен. право. 2019. № 3. С. 105 – 106.

В рассматриваемом Положении изменились сроки осуществления дополнительного профессионального образования по программам повышения квалификации профессорско-преподавательского состава военных учебных центров – по мере необходимости, но не реже одного раза в три года (ранее было пять лет).

Введено новое требование о возмещении в установленном порядке расходов Министерства обороны Российской Федерации, затраченных на подготовку выпускников для федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба и в интересах которых выпускники военных учебных центров направляются в подведомственные им войска, воинские формирования и органы для прохождения военной службы по контракту.

В 2019 г. затраты на обучение граждан в военном учебном центре в год по программе военной подготовки офицеров для прохождения военной службы по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению офицерами, составляют 98 126 руб. Это затраты на денежное довольствие, начисления на выплаты по оплате труда, на приобретение материальных запасов и особо ценного движимого имущества, затраты на коммунальные услуги, содержание недвижимости, услуги связи, транспорт и др.¹⁴

Хочется надеяться, что в скором времени будет издан совместный приказ Министерства обороны Российской Федерации и Министерства науки и высшего образования Российской Федерации по вопросам организации деятельности военных учебных центров при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования, который достаточно полно отразит все стороны деятельности новых структур военной подготовки и устранит юридические пробелы.

¹⁴ Приказ Министерства обороны Российской Федерации «Об утверждении Общих требований к определению нормативных затрат на оказание государственных услуг в сфере национальной обороны, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг государственным учреждением» от 14 ноября 2015 г. № 688.

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА КАСПИЙСКОГО МОРЯ, И ИХ ВЛИЯНИЕ НА МЕЖДУНАРОДНОЕ СУДОХОДСТВО И ВОЕННО-МОРСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВ

О.Ю. Петров,

кандидат юридических наук

В статье рассматриваются современные аспекты международно-правового и регионального статуса Каспийского моря, использования его акватории для международного судоходства и военного мореплавания; режим акватории Каспийского моря и его соответствие статусу и режиму внутренних вод как части государственной территории прибрежных государств; современные международные особенности военного мореплавания, нормы международного морского права, регулирующие плавание в акватории Каспийского моря. Анализируются основные положения Конвенции о правовом статусе Каспийского моря, раскрывается аспект необходимости ратификации данной Конвенции в самое ближайшее время.

Международно-правовые аспекты делимитации и разграничения морских пространств между государствами продолжают оставаться актуальными в современном мире вплоть до настоящего времени и, как правило, обусловлены региональными социально-экономическими и политическими особенностями, развитием суверенитета и различием интересов стран.

При этом следует отметить как положительное, что разрешение подобных вопросов происходит путем переговоров на основе международного права и, как правило, завершается принятием документа, регулирующего возникшие вопросы и максимально учитывающего интересы всех заинтересованных сторон, что гарантирует дальнейшее практическое исполнение достигнутых договоренностей.

Ярким примером торжества метода урегулирования непростых региональных проблем современного мира в форме мирных переговоров с принятием международного договора, гарантирующего соблюдение интересов различных государств, стала Конвенция о правовом статусе Каспийского моря (Актау, 12 августа 2018 г.).

1. Историческая необходимость договора и современные аспекты международно-правового и регионального статуса Каспийского моря и использования его акватории для меж-

дународного судоходства и военного мореплавания.

Названный выше международный договор между Азербайджаном, Ираном, Казахстаном, Россией, Туркменистаном, подписанный 12 августа 2018 г. в рамках Пятого каспийского саммита в казахстанском городе Актау, стал поистине историческим для региона документом, работа над которым велась более чем два десятилетия начиная с 1996 г., при этом за годы согласования договора (1996 – 2018) между сторонами было проведено 51 заседание Специальной рабочей группы, более 10 встреч министров иностранных дел и 4 президентских саммита – в 2002 г. в Ашхабаде, в 2007 г. в Тегеране, в 2010 г. в Баку и в 2014 г. в Астрахани.

Данный международный договор заменил собой утратившие актуальность советско-иранские договоры 1921 и 1940 гг., заключенные касательно акватории Каспийского моря.

Международная необходимость определения правового статуса Каспийского моря возникла сразу после распада СССР, когда появление новых региональных субъектов международного права – таких государств, как Азербайджан, Казахстан и Туркмения – сделало актуальным вопрос о разграничении Каспия уже между пятью странами со своими суверенными претензиями, в частности:

1) позиция Азербайджана с самого начала переговоров заключалась в том, что делимитация акватории Каспийского моря должна осуществляться в строгом соответствии с Международной конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. При этом раздел акватории Каспийского моря, по мнению представителя Азербайджана, необходимо проводить по срединной линии в соответствии с продолжением сухопутных границ каждого прибрежного государства;

2) аналогичную позицию первоначально занимал Казахстан, также настаивающий на необходимости делимитировать дно и шельф Каспийского моря в соответствии с Конвенцией по морскому праву 1982 г. по срединной линии;

3) позиция Ирана заключалась в том, что, претендуя на перспективное освоение углеводородов, он настаивал на разделе Каспия на равные доли, т. е. каждому прибрежному государству, независимо от размера побережья приходилось бы по 20 %;

4) Российская Федерация традиционно исходила из необходимости сохранения акватории Каспийского моря и его биологических ресурсов в общем пользовании с разграничением только морского дна;

5) международно-правовые аспекты проблемы также были обусловлены некоторыми сложностями определения статуса Каспийского моря, в частности признанием его всеми договаривающимися сторонами озером или морем. Как известно, вопросы разграничения моря и озера регулируются различными положениями международного права.

При этом следует учитывать, что Каспийское море как внутриконтинентальный водоем не подпадает под действие норм международного морского права, поскольку не имеет естественного выхода в Мировой океан и сообщается с ним лишь через Азовское море посредством Волго-Донского судоходного канала.

В итоге многолетней кропотливой работы и многочисленных согласований спорных вопросов и точек зрения, на основе международного консенсуса государств-участников и была принята Конвенция о правовом статусе Каспийского моря (далее по тексту – Конвенция по Каспию),

которая применила нормы как международного права, так и межгосударственных договоренностей, что позволяет максимально учитывать, прежде всего, интересы пятерки прикаспийских государств. В международном праве еще не было подобного документа, который представляет собой нечто среднее между нетрадиционным морским делением водной акватории, выделением шельфа, свободной экономической зоны, рыболовной зоны. В результате был создан «совершенно уникальный документ», который действующий тогда Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев без преувеличения назвал «Конституция Каспия».

2. Режим акватории Каспийского моря и его соответствие статусу и режиму внутренних вод как части государственной территории прибрежных государств.

В соответствии с Конвенцией по Каспию:

– установлены принципы военно-политического взаимодействия стран, гарантии использования Каспия исключительно в мирных целях;

– основная площадь водной поверхности Каспийского моря признается морем, а не озером;

– акватория Каспийского моря остается в общем пользовании сторон;

– дно и недра делятся соседними государствами на участки на основании договоренностей между ними, построенными на основе международного права;

– судоходство, рыболовство, научные исследования и прокладка магистральных трубопроводов осуществляются по согласованным сторонами правилам, при этом закреплено, что при прокладке магистрального трубопровода по дну моря требуется согласие только той стороны, через чей сектор будет пролегать трубопровод.

В Конвенции также зафиксировано важное положение, поддержанное всеми странами-участницами, *о недопущении присутствия на Каспии вооруженных сил, не принадлежащих сторонам договора, а также определены пять прикаспийских государств, ответственных за поддержание безопасности на море и управление его ресурсами.*

Кроме того, в названном документе отмечается, что при реализации любых масштабных

морских проектов в обязательном порядке учитывается экологический фактор и все стороны несут за это ответственность.

3. Современные международные особенности военного мореплавания, нормы международного морского права, регулирующие плавание в акватории Каспийского моря.

Применительно к международно-правовому регулированию военного мореплавания в Каспийском море необходимо отметить следующее:

3.1. Прежде всего, основополагающие принципы, закрепленные в ст. 2 Конвенции по Каспию:

– обеспечение безопасности и стабильности в Каспийском регионе;

– обеспечение стабильного баланса вооружений Сторон на Каспийском море, осуществление военного строительства в пределах разумной достаточности с учетом интересов всех Сторон, ненанесение ущерба безопасности друг друга;

– соблюдение согласованных мер доверия в сфере военной деятельности в духе предсказуемости и транспарентности в соответствии с общими усилиями по упрочению региональной безопасности и стабильности, в том числе в соответствии с заключенными между всеми Сторонами международными договорами;

– неприсутствие на Каспийском море вооруженных сил, не принадлежащих Сторонам;

– непредоставление какой-либо Стороной своей территории другим государствам для совершения агрессии и других военных действий против любой из Сторон;

– свобода мореплавания за внешними пределами территориальных вод каждой Стороны при соблюдении суверенных и исключительных прав прибрежных государств и установленных ими в этой связи правил в отношении определенных Сторонами видов деятельности;

– обеспечение безопасности мореплавания.

3.2. Особенности осуществления военного мореплавания в территориальных водах государствами – участниками Конвенции по Каспию определяются ее ст. 11, в частности:

1) определено, что суда под флагами Сторон могут осуществлять проход через территори-

альные воды (установлены Конвенцией по Каспию в 15 миль) с целью:

а) пересечь эти воды, не заходя во внутренние воды или не становясь на рейде или у портового сооружения за пределами внутренних вод;

или

б) пройти во внутренние воды или выйти из них или стать на таком рейде или у такого портового сооружения;

2) порядок и условия прохода военных кораблей, подводных лодок и других подводных транспортных средств через территориальные воды определяются на основе соглашений между государством флага и прибрежным государством, а в случае отсутствия таких соглашений – на основе законодательства прибрежного государства.

При этом на основе действующих международно-правовых норм определено, что «в случае, если заход военного корабля в территориальные воды необходим вследствие непреодолимой силы или бедствия или для оказания помощи лицам, морским и воздушным судам, терпящим бедствие, при подходе к территориальным водам командир военного корабля подает соответствующее уведомление прибрежному государству, а заход осуществляется по маршруту, определяемому командиром корабля по согласованию с прибрежным государством. После прекращения действия указанных обстоятельств военный корабль незамедлительно покидает соответствующие территориальные воды».

Здесь же закреплено, что «порядок и условия захода военных кораблей во внутренние воды вследствие непреодолимой силы или бедствия или для оказания помощи лицам, морским и воздушным судам, терпящим бедствие, определяются на основе соглашений между государством флага и прибрежным государством, а в случае отсутствия таких соглашений – на основе законодательства прибрежного государства». Таким образом, положения ч. 2 ст. 11 Конвенции по Каспию содержат четкое указание на нормы, подлежащие применению, и устанавливают иерархию норм, регулирующих действия командира военного корабля в указанных случаях. В свою очередь, междуна-

родно-правовая подготовка командира военного корабля в ближайшей перспективе должна предусматривать не только изучение норм Конвенции по Каспию, но и действующих межгосударственных соглашений, а также норм законодательства прибрежного государства.

В рассматриваемом документе содержится важное напоминание о том, что «проход через территориальные воды не должен нарушать мир, добрый порядок или безопасность прибрежного государства. Проход через территориальные воды должен быть непрерывным и быстрым. Такой проход должен совершаться в соответствии с настоящей Конвенцией».

3.3. Стороны договорились, что «военные корабли, подводные лодки и другие подводные транспортные средства одной Стороны, осуществляющие проход через территориальные воды в соответствии с условиями и порядком, установленными в пункте 2 статьи 11, не имеют права захода в порты и постановки на якорь в пределах территориальных вод другой Стороны за исключением случаев, когда на это имеется соответствующее разрешение, или это необходимо вследствие непреодолимой силы или бедствия, или для оказания помощи лицам, морским и воздушным судам, терпящим бедствие».

3.4. В Конвенции по Каспию содержится еще одно ставшее общепринятым положение, определяющее, что «подводные лодки и другие подводные транспортные средства одной Стороны в территориальных водах другой Стороны должны следовать на поверхности и поднимать свой флаг».

3.5. Особое отношение Конвенция по Каспию проявила к вопросам сохранения мира и безопасности. В частности, применительно к военному мореплаванию заслуживает пристального внимания позиция стран, определяющая порядок осуществления прохода военных кораблей через территориальные воды, когда такой проход считается нарушающим мир, добрый порядок или безопасность прибрежного государства, если при его совершении осуществляется любой из следующих видов деятельности:

а) угроза силой или ее применение против суверенитета, территориальной целостности

или политической независимости прибрежного государства или каким-либо другим образом в нарушение принципов международного права, воплощенных в Уставе Организации Объединенных Наций;

б) любые маневры или учения с оружием любого вида;

с) любой акт, направленный на сбор информации в ущерб обороне или безопасности прибрежного государства;

д) любой акт пропаганды, имеющий целью посягательство на оборону или безопасность прибрежного государства;

е) подъем в воздух, посадка или принятие на борт любого летательного аппарата или военного устройства и управление им;

ф) спуск на воду, под воду или принятие на борт любого военного устройства и управление им;

г) погрузка или выгрузка любого товара или валюты, посадка или высадка любого лица вопреки таможенным, фискальным, иммиграционным или санитарным законам и правилам прибрежного государства;

h) любой акт преднамеренного и серьезного загрязнения вопреки Конвенции;

и) любая рыболовная деятельность;

j) проведение исследовательской или гидрографической деятельности;

к) любой акт, направленный на создание помех функционированию любых систем связи или любых других сооружений или установок прибрежного государства;

l) любая другая деятельность, не имеющая прямого отношения к проходу через территориальные воды.

3.6. Особо следует отметить, что в соответствии с Конвенцией по Каспию «Сторона может принимать в своих территориальных водах меры, необходимые для недопущения прохода через территориальные воды, осуществляемого с нарушением условий, упомянутых в настоящей статье».

3.7. Кроме того, определено, что Сторона может принимать в соответствии с положениями названной Конвенции и другими нормами международного права законы и правила, относя-

щиеся к проходу через территориальные воды, в том числе в отношении всех нижеследующих вопросов или некоторых из них:

- а) безопасности судоходства и регулирования движения судов;
- б) защиты навигационных средств и оборудования, а также других сооружений или установок;
- в) защиты кабелей и трубопроводов;
- д) сохранения биологических ресурсов моря;
- е) предотвращения нарушения рыболовных законов и правил прибрежного государства;
- ф) сохранения окружающей среды прибрежного государства и предотвращения, сокращения и сохранения под контролем ее загрязнения;
- г) морских научных исследований и гидрографических съемок;
- h) предотвращения нарушения таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил прибрежного государства;
- и) обеспечения национальной безопасности.

3.8. Также в Конвенции по Каспию закреплено, что Сторона должным образом публикует все законы и правила, относящиеся к проходу через территориальные воды, их доступность будет обеспечивать правовую культуру всех заинтересованных Сторон.

3.9. В соответствии с нормами международного права Конвенция по Каспию закрепляет, что «суда под флагами Сторон, осуществляя проход через территориальные воды, соблюдают все законы и правила прибрежного государства, относящиеся к такому проходу». При этом «каждая Сторона в случае необходимости и с учетом безопасности судоходства может потребовать от судов под флагами других Сторон, осуществляющих проход через территориальные воды, пользоваться такими морскими коридорами и схемами разделения движения, которые она может установить или предписать для регулирования прохода судов через территориальные воды».

3.10. Важным правилом, обеспечивающим безопасность каждого государства, закрепленным в Конвенции по Каспию, является суверенное право государства-участника, когда «Сторона может без дискриминации по форме

или по существу в отношении судов под флагами других сторон временно приостанавливать в определенных районах своих территориальных вод осуществление прохода, если такое приостановление существенно важно для обеспечения ее безопасности. Такое приостановление начинает действовать только после надлежащего оповещения о нем».

3.11. Существенным положением, направленным на обеспечение безопасности прибрежного государства, в частности и военной безопасности в акватории Каспийского моря в целом, является то, что «если военный корабль либо государственное судно, эксплуатируемое в некоммерческих целях, не соблюдает законы и правила прибрежного государства, касающиеся прохода через территориальные воды, и игнорирует любое обращенное к нему требование об их соблюдении, Сторона может потребовать от него немедленно покинуть ее территориальные воды».

3.12. Положение об ответственности государств при осуществлении военного мореплавания, закрепленное в Конвенции по Каспию, имплементировано из международного права и отвечает современному подходу. В частности, установлено, что «Сторона флага несет международную ответственность за любой ущерб или убытки, причиненные другой Стороне в результате несоблюдения каким-либо военным кораблем или другим государственным судном, эксплуатируемым в некоммерческих целях, законов и правил прибрежного государства, касающихся прохода через территориальные воды, захода в них и постановки на якорь, или положений настоящей Конвенции, или других норм международного права».

3.13. Сторона не должна препятствовать осуществлению прохода судов под флагами других Сторон через свои территориальные воды, за исключением случаев, когда она действует так на основании Конвенции по Каспию либо законов и правил, принятых в соответствии с ней. В том числе Сторона не должна:

- а) предъявлять к судам под флагами других Сторон требования, которые на практике сводятся к необоснованному лишению их права

прохода через территориальные воды или нарушению этого права;

или

б) допускать дискриминацию ни по форме, ни по существу в отношении судов под флагами других Сторон или в отношении судов, перевозящих грузы в любое государство, из него или от его имени.

Сторона надлежащим образом оповещает о любой известной ей опасности для судоходства в ее территориальных водах.

3.14. При этом Высокие Договаривающиеся Стороны своим решением закрепили в Конвенции по Каспию, что «за исключением случаев, предусмотренных в статье 11 настоящей Конвенции, ничто в настоящей Конвенции не затрагивает иммунитета военных кораблей и государственных судов, используемых в некоммерческих целях».

3.15. Закрепленные в Конвенции по Каспию положения, определяющие юрисдикцию стран-участниц, позволяют законодательно обеспечить их региональную и международную безопасность, а именно:

– каждая Сторона осуществляет юрисдикцию в отношении судов под своим флагом в акватории Каспийского моря;

– каждая Сторона в пределах своего сектора осуществляет юрисдикцию в отношении искусственных островов, установок, сооружений, своих подводных кабелей и трубопроводов;

– каждая Сторона в осуществление своего суверенитета, суверенных прав на недропользование и другую правомерную хозяйственно-экономическую деятельность, связанную с освоением ресурсов дна и недр, исключительных прав на промысел водных биологических ресурсов, а также в целях их сохранения и управления ими в своей рыболовной зоне может принимать меры в отношении судов других Сторон, включая досмотр, инспекцию, преследование по горячим следам, задержание, арест и судебное разбирательство, которые могут быть необходимы для обеспечения соблюдения ее законов и правил.

При этом особо отмечено, что «применение указанных в настоящем пункте мер должно

быть обоснованным. В случае необоснованного применения таких мер судну возмещаются любые причиненные убытки и ущерб.

Такие меры, как досмотр, инспекция, преследование по горячим следам, задержание, могут осуществляться представителями компетентных государственных органов Сторон, находящимися только на военных кораблях или военных летательных аппаратах либо других судах или летательных аппаратах, имеющих четкие опознавательные знаки, свидетельствующие о том, что они состоят на государственной службе и уполномочены для этой цели».

4. Государства – участники Конвенции по Каспию в осуществление своего суверенитета закрепили за собой исключительное право регулировать, разрешать и проводить морские научные исследования в своих территориальных водах.

4.1. Принимая во внимание то, что деятельность государств, связанная с морскими научными исследованиями, нередко носит закрытый для других по целям и задачам характер, государства-участники определили, что «суда под флагами Сторон могут проводить морские научные исследования в пределах территориальных вод другой Стороны только с ее письменного разрешения и на установленных ею условиях».

При этом каждая Сторона в осуществление своей юрисдикции имеет исключительное право регулировать, разрешать и проводить морские научные исследования в своей рыболовной зоне (шириной 10 морских миль, прилегающую к территориальным водам), связанные с водными биологическими ресурсами, и в своем секторе, связанные с разведкой и разработкой ресурсов дна и недр. Суда под флагами Сторон могут проводить такие исследования в рыболовной зоне и секторе другой Стороны *только на основании ее письменного разрешения и на установленных ею условиях*.

4.2. Кроме того, в целях надлежащего правового регулирования указанного вида деятельности государства-участники установили, что:

– порядок и условия выдачи разрешений определяются каждой Стороной в соответствии

со своим национальным законодательством и должным образом доводятся до сведения других Сторон;

– при принятии решения о выдаче разрешения на проведение морских научных исследований, в соответствии с пп. 1, 2 ст. 13 Конвенции по Каспию, не должно быть неоправданных задержек или отказов;

– деятельность по морским научным исследованиям не создает неоправданных помех для деятельности, проводимой Сторонами в осуществление их суверенных и исключительных прав, предусмотренных в Конвенции по Каспию;

– Страна, проводящая морские научные исследования, обеспечивает Стране, разрешившей проведение морских научных исследований в соответствии с пп. 1, 2 ст. 13 Конвенции по Каспию, право участвовать или быть представленной в таких исследованиях, в особенности на борту исследовательских судов, когда это практически возможно, но без выплаты какого-либо вознаграждения ученым разрешившей Страны и без ее обязательств участвовать в оплате расходов по проведению исследований;

– Страна, проводящая морские научные исследования в соответствии с пп. 1, 2 ст. 13 Конвенции по Каспию, предоставляет Стране, разрешившей проведение таких исследований, результаты и заключения после завершения морского научного исследования, а также доступ ко всем данным и образцам, полученным в рамках такого исследования;

– Страна имеет право потребовать приостановления или прекращения любой проводимой деятельности по морским научным исследованиям в своих территориальных водах;

– Страна, разрешившая проведение морских научных исследований, осуществляемых в соответствии с п. 2 ст. 13 Конвенции по Каспию, имеет право потребовать их приостановления или прекращения в одном из следующих случаев:

а) исследовательская деятельность проводится не в соответствии с заявленной информацией, на которой она основывала свое разрешение;

б) исследовательская деятельность проводится с нарушением установленных ею условий;

с) при осуществлении исследовательского проекта не было соблюдено любое из положений названной статьи;

д) такое приостановление или прекращение существенно важно для обеспечения ее безопасности;

– суда под флагами Сторон имеют право проводить морские научные исследования за внешними пределами территориальных вод при соблюдении пп. 2, 3 ст. 13 Конвенции по Каспию;

– двусторонние и многосторонние морские научные исследования проводятся по договоренности заинтересованных Сторон.

5. Международно-правовое регулирование экологической безопасности Каспийского моря.

Одним из важнейших достижений Конвенции по Каспию следует признать проявление обеспокоенности, заботы и ответственности за экологическую систему Каспийского моря, чему посвящена ст. 15 Конвенции по Каспию, в которой государства-участники установили, что:

– Стороны обязуются защищать и сохранять экологическую систему Каспийского моря и все ее компоненты;

– Стороны самостоятельно или совместно принимают все необходимые меры и сотрудничают в целях сохранения биологического разнообразия, защиты, восстановления, устойчивого и рационального использования биологических ресурсов Каспийского моря, предотвращения, снижения и обеспечения контроля за загрязнением Каспийского моря из любого источника;

– запрещается деятельность, которая наносит ущерб биологическому разнообразию Каспийского моря;

– Стороны в соответствии с нормами международного права несут ответственность за ущерб, нанесенный экологической системе Каспийского моря.

6. Анализируя основные положения Конвенции о правовом статусе Каспийского моря, следует отметить особый статус подписанного документа.

6.1. Государства – участники Конвенции по Каспию подчеркнули ее приоритетное значение как основополагающего правового докумен-

та, подлежащего применению при разрешении проблем Каспийского моря.

6.2. Сотрудничество Сторон на Каспийском море с физическими и юридическими лицами государств, не являющихся участниками Конвенции по Каспию, а также с международными организациями осуществляется в соответствии с положениями данной Конвенции.

6.3. Стороны взаимодействуют в целях противодействия международному терроризму и его финансированию, незаконному обороту оружия, наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, браконьерству, предупреждения и пресечения незаконного ввоза мигрантов по морю, а также иных преступлений на Каспийском море.

6.4. Важным положением Конвенции по Каспию, закрепляющим за ней особый статус, является обязательность совместимости с ней, а значит, и непротиворечия закрепленным в ней основным положениям, для различного рода принимаемых отдельных соглашений между государствами-участниками и их национального законодательства, а именно: Стороны осуществляют деятельность в Каспийском море в целях судоходства, промысла, использования и охраны водных биологических ресурсов, разведки и разработки ресурсов его дна и недр, а также иные виды деятельности в соответствии с названной Конвенцией, *совместимыми с ней отдельными соглашениями Сторон и их национальным законодательством.*

Непосредственно к процедуре подписания Конвенции по Каспию были подготовлены также:

а) межправительственное соглашение о предотвращении инцидентов на Каспийском море. Проект документа был представлен Министерством обороны Российской Федерации, согласован с МИД России и предварительно проработан с азербайджанской, иранской, казахстанской и туркменской сторонами. Согласно проекту соглашение должно быть заключено в целях обеспечения безопасности плавания военных кораблей и полетов воздушных судов вооруженных сил стран-подписантов на Каспийском море и в воздушном пространстве над ним;

б) три протокола к Соглашению о сотрудничестве в сфере безопасности на Каспийском море от 18 ноября 2010 г. по борьбе с терроризмом, с организованной преступностью и о взаимодействии пограничных ведомств государств.

7. Важность и необходимость ратификации Конвенции по Каспию в самое ближайшее время.

Конвенция по Каспию вступит в силу с даты получения депозитарием, которым является Республика Казахстан, пятой ратификационной грамоты. Таким образом, подписание Конвенции о правовом статусе Каспийского моря пока еще не означает урегулирование юридических проблем Каспийского моря. Вероятность успешной ратификации, в частности, иранским парламентом «Конституции Каспия» довольно высока, так как в документе имеются положения, исключающие появление иностранных военных баз и кораблей на Каспии. В то же время отдельные общественно-политические силы могут попытаться максимально осложнить процесс ратификации. Следствием этого может стать затягивание процесса юридического признания Конвенции на неопределенный срок.

Тем не менее, участниками подписано Соглашение о предотвращении инцидентов на Каспийском море, основной целью которого является обеспечение безопасности плавания кораблей и полетов воздушных судов на Каспийском море между прикаспийскими государствами, что, безусловно, станет руководством при осуществлении военного мореплавания кораблями и судами государств – участников Конвенции по Каспию.

В связи с изложенным выше представляется, что достигнутые договоренности гарантируют всем странам – участницам Конвенции предотвращение инцидентов и опасной военной деятельности в морском и воздушном пространстве применительно к акватории Каспийского моря. Это, на наш взгляд, позволяет непосредственно урегулировать вопросы обеспечения безопасности государств при осуществлении, в частности, военно-морской деятельности, что только укрепит столь непросто достигнутые договоренности государств и обеспечит международную безопасность в регионе.

ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК КАК ПРЕПЯТСТВИЕ В ПОЛУЧЕНИИ ЖИЛЬЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИМ: НЕОБХОДИМОСТЬ КОРРЕКТИРОВКИ ПРАВОВОЙ НОРМЫ

С.С. Харитонов,

полковник юстиции запаса, кандидат юридических наук, профессор

В статье рассмотрена ситуация, когда военнослужащие, состоящие на учете нуждающихся в жилых помещениях, при предоставлении им в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома (индивидуального жилищного строительства) подлежат снятию с учета нуждающихся. Проанализирована судебная практика по указанному вопросу. Обоснована необходимость внесения изменений в законодательство, регулиующее жилищное обеспечение военнослужащих.

Жилищное обеспечение военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, членов их семей и членов семей погибших (умерших) военнослужащих регулируется значительным числом нормативных правовых актов, основными из которых признаны Жилищный кодекс Российской Федерации (далее – ЖК РФ), Федеральный закон «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (далее – Закон о статусе военнослужащих), Федеральный закон «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ. Необходимость разрешения многих вопросов, возникавших на практике в сфере жилищного обеспечения указанных граждан, вела к обсуждению их военными юристами публично¹, формированию правовых позиций военными прокурорами² и судами³ в процессе надзорной деятельности и отправления право-

судия и в итоге – корректировке правовых норм. Это объективный процесс, поскольку очевидна невозможность создания безупречных для регулирования отношений юридических актов, хотя, конечно, их разработчикам следует стремиться к совершенству.

С учетом сказанного как положительным следует признать факт того, что «проблемных» правовых норм, регулирующих жилищное обеспечение военнослужащих, становится все меньше. Тем не менее, они присутствуют и в качестве примера можно говорить о невозможности получения жилья военнослужащим в случае предоставления ему земельного участка для строительства жилого дома.

Так, п. 5 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ определяет, что граждане снимаются с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях в случае предоставления им в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома, за исключением граждан, имеющих трех и более детей. Следовательно, военнослужащие, состоящие на учете нуждающихся в жилых помещениях, при предоставлении им в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома (индивидуального жилищного строительства) подлежат снятию с учета нуждающихся.

¹ См., напр.: *Корякин В.М.* Жилищное обеспечение военнослужащих. М., 2014. 256 с.; *Кудашкин А.В.* Жилищное право: учеб. пособие. М., 2013. 220 с.; *Глухов Е.А.* Тернистый путь к признанию военнослужащего нуждающимся в служебных жилых помещениях // *Право в Вооруженных Силах.* 2012. № 3. С. 32 – 41; *Свининых Е.А.* О моменте возникновения у участника накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих права на получение целевого жилищного займа // Там же. 2019. № 7. С. 44 – 48; *Трофимов Е.Н.* О некоторых вопросах, связанных с применением пункта 5 части 1 статьи 56 Жилищного кодекса Российской Федерации в отношении военнослужащих, имеющих земельные участки, в том числе для жилищного строительства // Там же. 2013. № 6. С. 36 – 42.

² См., напр.: *Харитонов С.С.* Проблемы надзора и расследования органами военной юстиции уголовных дел о мошенничестве с жильем, совершаемом военнослужащими // *Право в Вооруженных Силах.* 2018. № 10. С. 67 – 71.

³ См., напр.: *Харитонов С.С.* Военные суды как фактор поддержания законности и правопорядка в войсках // Там же. № 12. С. 23 – 26.

Одновременно п. 1 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих определено, что военнослужащие по своему желанию могут реализовать свое право на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы либо на получение ими земельных участков для строительства индивидуальных жилых домов.

Указанными выше федеральными законами предусмотрены следующие конкретные формы жилищного обеспечения военнослужащих:

– жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, – в собственность бесплатно или по договору социального найма с федеральным органом, в котором предусмотрена военная служба;

– единовременная денежная выплата на приобретение или строительство жилого помещения (для определенной законом категории граждан, уволенных с военной службы и принятых на жилищный учет до 1 января 2005 г. органами местного самоуправления);

– субсидия для приобретения или строительства жилого помещения (далее – жилищная субсидия);

– государственный жилищный сертификат;

– денежные средства на приобретение или строительство жилых помещений (для участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих);

– служебные жилые помещения (на период военной службы).

Другими словами, военнослужащий может быть либо обеспечен жилым помещением «в натуре», либо получить денежный эквивалент (в различных формах) и приобрести жилье.

Данный тезис подтверждается и п. 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» от 29 мая 2014 г. № 8, в котором сформулирована правовая позиция, согласно которой судам при рассмотрении исков (заявлений) военнослужащих, связанных с осуществлением ими права на жилище, необходимо иметь в виду, что основания и порядок обеспечения военнослужащих жильем регулируются как нормами Закона о статусе во-

еннослужащих, так и нормами ЖК РФ, другими принятыми в соответствии с данным Кодексом нормативными правовыми актами. Также судам следует исходить из того, что гарантированное ст. 15 Закона о статусе военнослужащих право военнослужащих и совместно проживающих с ними членов их семей на обеспечение жилыми помещениями в форме предоставления денежных средств за счет средств федерального бюджета на приобретение или строительство жилых помещений либо предоставления жилых помещений должно реализовываться в порядке и на условиях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Как видно, предоставление военнослужащему земельного участка для индивидуального жилищного строительства не может быть отнесено к одной из форм обеспечения военнослужащих жилыми помещениями.

В то же время судебная практика показывает, что не единичны случаи, когда военнослужащих, состоящих на учете нуждающихся в жилых помещениях, при предоставлении им в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома (индивидуального жилищного строительства) снимают с учета нуждающихся.

В этом отношении показательно дело из практики Калининградского гарнизонного военного суда⁴, из которого видно, что «нестыковка» норм Закона о статусе военнослужащих с принятым впоследствии ЖК РФ фактически привела к ущемлению прав военнослужащего, восстановленных в судебном порядке.

Майор К. обратился в суд с заявлением на действия начальника морской инженерной службы (далее – МИС) Балтийского флота, связанные с отказом в представлении на утверждение командующему Балтийским флотом списка распределения К. жилого помещения – двухкомнатной квартиры.

⁴ Обзорная справка о судебной практике Калининградского гарнизонного военного суда по гражданским делам за 2007 год. URL: <http://voensud.ru/files/old/14/4712826.doc>. (дата обращения: 25.07.2019).

В обоснование своих требований заявитель указал, что во исполнение решения Калининградского гарнизонного военного суда от 29 января 2007 г. ему на состав семьи из трех человек решением жилищной комиссии воинской части от 4 июня 2007 г., утвержденным командиром, была распределена двухкомнатная квартира, в связи с чем заявителем в МИС Балтийского флота вместе со списком распределения жилья были представлены все необходимые документы, подтверждающие его право на получение указанной жилой площади. Однако 8 августа 2007 г. МИС Балтийского флота отказал К. в получении жилья, так как у заявителя имеются в собственности два земельных участка под строительство жилья. Затем решением жилищной комиссии воинской части заявитель был исключен из списка очередников воинской части на получение жилья.

К., считая, что МИС Балтийского флота нарушила его права, просил признать решения МИС незаконными и в полном объеме удовлетворить его требования.

МИС Балтийского флота требования заявителя не признала, так как в соответствии с ЖК РФ (п. 5 ч. 1 ст. 56), который начал действовать на территории Российской Федерации с 1 марта 2005 г., граждане снимаются с учета нуждающихся в жилых помещениях в случае предоставления им в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома.

Удовлетворяя требования заявителя – майора К., военный суд привел в обоснование, в частности, следующие доводы.

Как установлено в судебном заседании, майор К. оформил право собственности на земельные участки под жилищное строительство 22 июня 2001 г., т. е. в период действия ч. 2 ст. 17 Закона о статусе военнослужащих, утратившей силу с 1 января 2005 г. на основании Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, а также в период действия Жилищного кодекса РСФСР (далее – ЖК РСФСР).

В соответствии с действовавшей на тот момент ст. 17 Закона о статусе военнослужащих

предусматривалось бесплатное предоставление военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, имеющим выслугу лет в календарном исчислении 10 лет и более, по месту прохождения ими службы в собственность или пожизненное наследуемое владение земельных участков по их желанию для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства или индивидуального (коллективного) садоводства. Указанные земельные участки предоставлялись военнослужащим органами государственной власти и органами местного самоуправления в порядке, определенном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

При этом ст. 32 ЖК РСФСР не предусматривала в качестве такого основания для снятия гражданина с учета нуждающихся в получении жилых помещений, как предоставление ему в установленном порядке от органа государственной власти или местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома, так как действовавшая до 1 января 2005 г. ст. 17 Закона о статусе военнослужащих являлась по усмотрению законодателя одной из льгот, предоставляемых военнослужащему, что также подтвердил и Конституционный Суд Российской Федерации в части второй определения от 21 декабря 2006 г. № 633-О.

Однако новым Кодексом – ЖК РФ (п. 5 ч. 1 ст. 56), действующим на территории Российской Федерации с 1 марта 2005 г., предусмотрено, что граждане снимаются с учета нуждающихся в жилых помещениях в случае предоставления им в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома.

Согласно же ст. 6 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ граждане, принятые на учет до 1 марта 2005 г. в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социаль-

ного найма, сохраняют право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма. Указанные граждане снимаются с данного учета по основаниям, предусмотренным пп. 1, 3 – 6 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ, а также в случае утраты ими оснований, которые до введения в действие ЖК РФ давали им право на получение жилых помещений по договорам социального найма.

На основании изложенного военный суд пришел к выводу о том, что факт получения заявителем в 2001 г. в собственность земельных участков под строительство жилья не имел существенного значения для рассмотрения данного дела, так как в соответствии с п. 1 ст. 6 ЖК РФ акты жилищного законодательства не имеют обратной силы и применяются к жилищным отношениям, возникшим после введения его в действие. Таким образом, положения ч. 1 ст. 56 ЖК РФ не могут применяться к правоотношениям, возникшим до 1 марта 2005 г. (признания заявителя нуждающимся в получении жилья с 1992 г. и оформления им в собственность 22 июня 2001 г. земельных участков под строительство жилья, полученных заявителем от органов местного самоуправления в 1995 г.).

Как видим, военнослужащему в данном случае «повезло», что все события произошли в переходные периоды действия правовых предписаний по его жилищному обеспечению.

Похожий вывод содержится и в определении Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2010 г. № 205-В10-9, в котором, в частности, указано, что исходя из системного толкования норм ЖК РФ следует прийти к выводу, что граждане, принятые на жилищный учет в соответствии с ЖК РСФСР, могут быть сняты с такого учета по указанным выше основаниям только в случае, если данные основания возникли после 1 марта 2005 г. Иное толкование противоречило бы Конституции Российской Федерации и позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в его судебных актах от 4 декабря 2007 г. № 965-О-П, 15 мая 2006 г. № 5-П, согласно которым изменение механизма предоставления социальных гарантий не должно вести к отмене

этих гарантий или существенному снижению ранее достигнутого уровня их предоставления.

Таким образом, очевидно, что предоставление земельного участка само по себе не является формой жилищного обеспечения граждан. Нуждаемость в жилом помещении не устраняется предоставлением земельного участка для индивидуального жилищного строительства, так как проживание, к примеру, в палатках, бытовках и тому подобных не приспособленных к постоянному проживанию сооружениях на предоставленном земельном участке не решает жилищной проблемы. Только после возведения на таком участке пригодного к постоянному проживанию жилого дома гражданина и совместно с ним проживающих членов его семьи можно считать обеспеченными жилым помещением.

Между тем строительство жилого дома со всеми необходимыми коммуникациями и его обустройством требует больших финансовых затрат. Нередко указанное строительство может не быть начато или же не быть завершено из-за материального положения застройщика. Ведь на учете нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, состоят главным образом малоимущие граждане (ч. 2 ст. 49 ЖК РФ).

Таким образом, основанием для снятия с учета нуждающихся в жилых помещениях могло бы служить предоставление земельного участка, предназначенного для индивидуального жилищного строительства, либо с уже имеющимся на нем объекте индивидуального строительства, либо без такого объекта, но с необходимыми для его строительства денежными средствами (жилищной субсидией). Но это в идеале, а пока необходимо вернуться к описываемой проблеме с военнослужащими, требующей оперативного разрешения.

Складывается парадоксальная ситуация, длящаяся не один год, – жилищные структуры федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, снимают военнослужащих с учета нуждающихся в жилых помещениях в связи с наличием у них земельных участков для строительства жилого дома, а суды восстанавливают их на учете нуж-

дающихся. Тратятся время, нервы, деньги, хотя проще всего было бы внести изменения в ЖК РФ и Закон о статусе военнослужащих.

Именно о необходимости корректировки правовых норм далее и пойдет речь, но сначала небольшое пояснение к ситуации с получением земельных участков военнослужащими.

Мы констатировали, что военнослужащие, состоящие на учете нуждающихся в жилых помещениях, при предоставлении им в установленном порядке земельного участка для строительства жилого дома (индивидуального жилищного строительства) подлежат снятию с учета нуждающихся.

Следует отметить, что военнослужащие имеют возможность изучить данную правовую норму ЖК РФ и заранее определить последствия своих действий, связанных с получением земельных участков. Поэтому, как правило, нуждающиеся в жилых помещениях военнослужащие и не пытаются получить земельные участки под строительство, так как иначе они не реализуют своих жилищных прав с помощью военного ведомства.

Вместе с тем, п. 1 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих закрепляет, что военнослужащим предоставляется по их желанию право на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы либо на получение ими земельных участков для строительства индивидуальных жилых домов. Представляется, что приведенная норма Закона о статусе военнослужащих в настоящее время во многом является декларативной, поскольку Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, названным в просторечии «Законом о монетизации льгот», была признана утратившей силу ст. 17 Закона о статусе военнослужащих, посвященная льготам в отношении бесплатного предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства, крестьянского (фермерского) хозяйства или индивидуального (коллективного) садоводства.

В настоящее время в Законе о статусе военнослужащих сохранились предусмотренные

ст. 15 данного Закона гарантии на получение земельного участка военнослужащим, проходящим военную службу по контракту либо уволенным с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе либо по состоянию здоровья. Однако данная льгота ограничивается обязанностью органов местного самоуправления в первоочередном порядке выделять им земельные участки для строительства индивидуальных жилых домов. Согласно п. 5 ст. 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ органы местного самоуправления вправе за счет средств бюджета муниципального образования устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий лиц. Однако органы местного самоуправления могут и не устанавливать в своем законодательстве таких льгот для военнослужащих.

В ряде случаев в качестве основания отказа в предоставлении военнослужащим земельных участков приводятся ссылки на отсутствие свободных земельных участков. Так, при рассмотрении заявления К. о предоставлении земельного участка под индивидуальное жилищное строительство городской суд согласился с доводами представителя ответчика о том, что в г. Железнодорожный не имеется свободных земель, пригодных для выделения под индивидуальное жилищное строительство. Оставляя решение без изменения, судебная коллегия по гражданским делам Московского областного суда указала, что суд, отказывая в удовлетворении заявленного требования, правильно принял во внимание письма Комитета по управлению имуществом администрации г. Железнодорожный и Комитета архитектуры и градостроительства г. Железнодорожный об отсутствии земельных участков, пригодных для предоставления под индивидуальное жилищное строительство⁵.

Возвращаясь к необходимости правового разрешения ситуации с земельными участками

⁵ Определение судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 18 мая 2005 г. Дело № 33-3966.

в контексте права военнослужащего на жилье, отметим следующее.

Ранее предпринимались попытки внести изменения в ст. 56 ЖК РФ, где указаны основания снятия граждан с учета нуждающихся в жилых помещениях.

Так, например, представители ЛДПР в начале 2019 г. предложили внести в п. 5 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ изменение, дополнив указанный пункт после слов «за исключением» словами «инвалидов боевых действий, ветеранов боевых действий, членов семей погибших (умерших) инвалидов боевых действий и ветеранов боевых действий, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года.».

В пояснительной записке к законопроекту его разработчики отметили, что «...проект подготовлен в целях социальной поддержки инвалидов боевых действий, ветеранов боевых действий, членов семей погибших (умерших) инвалидов боевых действий и ветеранов боевых действий (далее – ветераны боевых действий), вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года, получивших от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельный участок для строительства жилого дома.

Согласно Федеральному закону «О ветеранах» инвалиды боевых действий, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учет до 1 января 2005 года, имеют право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета, предоставляемых в виде субвенций субъектам Российской Федерации.

Одной из форм улучшения жилищных условий граждан является предоставление им в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка (кроме садового земельного участка) для строительства жилого дома.

При этом согласно пункту 5 части 1 статьи 56 ЖК РФ в этом случае такие граждане снимаются с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Исключение составляют граждане, имеющие трех и более детей, которые в случае предоставления им от органа государственной власти или ор-

гана местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома с учета нуждающихся в жилых помещениях не снимаются.

Учитывая особые заслуги ветеранов боевых действий, необходимость выполнения перед ними ранее взятых государством обязательств, законопроектом предлагается внести изменение в ЖК РФ, согласно которому ветераны боевых действий, вставшие на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года, наряду с гражданами, имеющими трех и более детей, не снимаются с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях в случае предоставления им от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка (кроме садового земельного участка) для строительства жилого дома»⁶.

Представляется, что подобное точечное изменение ЖК РФ для тех или иных категорий граждан вряд ли обоснованно в таком фундаментальном, основополагающем нормативном акте, регулирующем жилищные отношения.

Итак, как ранее было установлено, системный анализ и буквальное толкование соответствующих статей Закона о статусе военнослужащих и ЖК РФ приводит к выводу, что предоставление военнослужащим от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для индивидуального жилищного строительства не может считаться обеспечением военнослужащих жилыми помещениями в установленных Законом о статусе военнослужащих формах.

Исключение военнослужащих из списков нуждающихся по указанному основанию ставит их в неравное положение с военнослужащими, приобретшими земельные участки для индивидуального жилищного строительства по гражданско-правовым сделкам либо получившим указанные земельные участки от органа государственной власти или органа местного самоуправления до подачи документов для признания их нуждающимися в жилых помещениях, поскольку согласно требованиям Закона о статусе военнослужащих и ЖК РФ приобрете-

⁶ URL: https://ldpr.ru/power/Bills/Article_56_of_the_Housing_Code_080219/ (дата обращения: 25.07.2019).

ние либо получение земельных участков такими военнослужащими при признании их нуждающимися в жилых помещениях не проверяется и не учитывается. Соответственно это не является основанием для отказа в признании военнослужащих нуждающимися в жилых помещениях.

Отсюда следует, что снятие военнослужащих, которым в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления предоставлены земельные участки для строительства жилого дома (индивидуального жилищного строительства), с учета нуждающихся нарушает гарантированное им государством право на жилищное обеспечение.

Напомним, что ст. 22 Закона Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» от 24 декабря 1992 г. № 4218-1 в редакции, действовавшей до 1 января 2005 г., предоставляла гражданам право на приобретение в установленном порядке земельных участков для жилищного строительства независимо от наличия у них другого жилого помещения, в том числе в других населенных пунктах.

Из приведенных примеров судебной практики видно, что снятие с жилищного учета военнослужащих в случае предоставления им земельного участка для строительства жилого дома действовавшим до 1 марта 2005 г. ЖК РСФСР не предусматривалось.

Данное основание снятия с жилищного учета установлено п. 5 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ, следовательно, до 1 марта 2005 г. препятствий для нахождения гражданина на жилищном учете в случае предоставления ему земельного участка для индивидуального жилищного строительства не имелось.

Согласно чч. 1 и 2 ст. 6 ЖК РФ акты жилищного законодательства не имеют обратной силы и применяются к жилищным правоотношениям, возникшим после введения его в действие. Действие акта жилищного законодательства может распространяться на жилищные отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, прямо предусмотренных этим актом.

В самом ЖК РФ не содержится нормы, которая устанавливала бы возможность его приме-

нения к правоотношениям, возникшим до введения его в действие.

В связи со сказанным выше закономерным и логичным будет предложение о внесении изменений в ст. 56 ЖК РФ и ст. 15 Закона о статусе военнослужащих.

Так, например, абз. 15 п. 1 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих может быть изложен в следующей редакции: «Предоставление указанным военнослужащим, а также гражданам, уволенным с военной службы, и совместно проживающим с ними членам их семей, членам семей погибших (умерших) военнослужащих-граждан, проходивших военную службу по контракту, земельных участков для строительства индивидуальных жилых домов не является основанием для снятия их с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях».

Такие изменения исключат бессмысленные судебные тяжбы, укрепят гарантии жилищного обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, членов семей погибших (умерших) военнослужащих-граждан, проходивших военную службу по контракту, поскольку установят запрет на снятие указанных категорий граждан с учета нуждающихся в жилых помещениях в связи с получением ими земельных участков для индивидуального жилищного строительства. Это связано, как указывалось ранее, с тем, что предоставление земельного участка для этих целей не является формой жилищного обеспечения граждан, а только создает условия для реализации их права на жилище в будущем (например, путем получения жилищной субсидии или целевого жилищного займа участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих).

Кроме того, будет устранена имеющаяся социальная несправедливость в жилищном обеспечении военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, когда факт получения ими земельного участка для жилищного строительства, по сути, приравнивается к факту получения ими жилого помещения в натуре, что по ныне действующему правовому регулированию является основанием для снятия таких граждан с учета нуждающихся в жилых помещениях.

ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ И ОСОБЕННОСТИ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ В ВОЙСКАХ ВОЕННЫМ ДУХОВЕНСТВОМ (ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОЙ РАБОТЫ). ЧАСТЬ 3

О.А. Овчаров,

кандидат юридических наук

В статье кратко рассмотрены и проанализированы отдельные проблемы совершенствования правовой работы в области государственно-церковных отношений при реализации командирами и военным духовенством своих полномочий (в религиозной сфере), связанных с правовым просвещением личного состава войск, и предложены возможные пути их решения. Раскрывается сущность правового просвещения применительно к военному делу, роль при этом волевых качеств воинов, духовных основ их правосознания, религиозных средств. Проводится анализ места военного духовенства, религиозного просвещения в правовом просвещении личного состава, в реализации его права на свободу вероисповедания. Исследуется духовный смысл просвещения и его использование в укреплении правосознания и правовой культуры воинов, влияние деятельности военного духовенства на правовое просвещение войск, на их правовое воспитание, на укрепление законности, правопорядка в воинских коллективах и обороноспособности государства.

6. Роль управления вниманием в правовом просвещении и в военном деле. Вся история войн свидетельствует о том, какое огромное значение в военном противоборстве, в победе над врагом имеет управление вниманием воинов, особенно в боевой обстановке. Концентрация внимания защитников Отечества на высоких духовных ценностях, на Боге, на вере, на бессмертии человеческой души, на святости долга и высоте ответственности, на лучших примерах героизма удаляла от воинов страх, панику, деморализацию и вдохновляла на ратные подвиги. Огромную помощь в этой работе оказывало командованию военное духовенство на протяжении многих веков, нередко рискуя жизнью. Некоторые сведения об этом дошли до нас из глубины веков. Так, например, еще в феврале 1111 г. Великим князем Святым Владимиром Мономахом был предпринят большой поход на половцев, а 24 марта того же года русские полки, во главе которых по приказанию Великого князя были поставлены священники, одержали первую победу над врагом¹.

Другой исторический пример управления вниманием воинов – с целью избежать панического страха перед превосходящими силами неприятеля, укрепить в вере в помощь Божия и в победу, вдохновить на ратные подвиги и исполнение приказов, выполнение боевых задач. Военный священник 24-й пехотной дивизии 19-го егерского полка Василий (по разным данным, Васильковский или Василевский) получил Георгиевский крест четвертой степени за отвагу в Отечественной войне 1812 г. В полк, который прошел Бородино, он попал за два года до наступления Наполеона. Всю Отечественную войну батюшка был на передовой, воодушевляя солдат. В сражении под Витебском поддерживал идущих в атаку, исповедовал тяжелораненых. Когда рядом упало пушечное ядро, ему ранило левую щеку. Но Василевский не отступил, пока его не контузило: пулевой выстрел пришелся в нагрудный крест. Подвиг, отмеченный Святым Георгием, батюшка совершил в битве под Малоярославцем: когда все офицеры были мертвы, он вывел полк из окружения.

«В этом бою он все время находился с крестом в руке впереди полка, наставлениями и

¹ Тони О.В. Церковь и армия // Вера и Верность: Очерки из истории отношений Русской Православной Церкви и Российской армии. М., 2005. С. 6 – 7.

примером мужества поощрял воинов крепко стоять за Веру, Царя и Отечество, – писал генерал Николай Дохтуров Кутузову. – Причем сам был ранен в голову».

О награждении батюшки-героя перед Александром I ходатайствовал сам Кутузов. Дома Василевского, рано овдовевшего, ждал маленький сын. Но вернуться священнику было не суждено: в 1813 г. во Франции отец Василий умер от боевых ран².

Вместе с тем, опыт Первой мировой войны показывает, что, наряду с успехами в просветительской работе, в правовом просвещении войск имелись и недостатки, которые оборачивались в боевой обстановке тяжелыми последствиями. Вражеская пропаганда выводила из строя целые полки и дивизии. Для примера (из практики военных будней на фронте), показывающего важность правильной постановки работы по правовому просвещению с участием военного духовенства и по управлению вниманием личного состава, можно сослаться на сообщение участника этих событий протопресвитера Военного и Морского духовенства. Он говорит о фронтовых случаях невыполнения приказов командования идти в атаку не одним или несколькими солдатами, а целыми батальонами и полками, подвергшимися перед этим массовой вражеской пропаганде. И только вмешательство и активная духовно-просветительская работа среди личного состава протопресвитера в январе 1917 г. помогли командованию повернуть ситуацию вспять, очистить правосознание воинов от разрушительных последствий вражеской пропаганды и вернуть солдат на передовые позиции, вдохновили на дальнейшие ратные подвиги³.

Не менее актуальна подобная помощь военного духовенства командованию и в наши дни. Государство в целях своего сохранения и процветания своего народа, повышения боеготовности личного состава войск должно создать такую организационно-правовую систему

управления вниманием (как на уровне отдельной личности, так и общественным), которая в максимально возможной степени помогала бы командованию постоянно удерживать внимание граждан, всего личного состава на различных самых высоких духовных образах, повышая их духовный потенциал. Должны изучаться и внедряться наиболее эффективные способы воздействия положительных духовных факторов на сознание, волю и поведение граждан. Эта работа должна вестись регулярно – адекватно меняющимся угрозам в данной области.

На деле же последние десятилетия происходит практически прямо противоположное этому. Понимание опасности, исходящей в настоящее время от СМИ, начинает ощущаться уже и на уровне Правительства Российской Федерации. Так, на одном из заседаний Правительства Российской Федерации (16 декабря 2004 г.) бывший в то время премьер-министром Михаил Фрадков сообщил, что в области культуры его больше всего раздражают СМИ, в которых «позитива мало, а негатива навязываемого – много», а этот негатив «уводит молодежь в сторону». Сергей Иванов, бывший в то время министром обороны, сообщил, что последней книгой, которую читали два солдата, сбежавшие из воинской части и убившие милиционеров, была «Убить мента». «Вот они дочитали и пошли», – пришел к заключению министр обороны. В связи с этим он отдал приказ «посмотреть, что хранится в воинских библиотеках». «Мы должны прекратить дебилизацию населения!» – потребовал С. Иванов. Министра обороны особенно возмутило то, что телевидение заполнено «пошлятиной типа «Аншлага»». Михаил Барщевский, бывший в то время представителем правительства в судебных органах, добавил, что 70 % голливудских фильмов спонсируется Пентагоном, и напомнил в связи с этим, что культура неотделима от идеологии⁴.

Как видно, вражеская пропаганда не прекращается, а лишь набирает все больший оборот и находит более скрытые и изощренные способы разложения правосознания и боевого духа веро-

² *Послянова А.* 12 православных батюшек, которые стали героями войны // Комсомольская правда. 2016. 17 марта. URL: <https://www.simea.kp.ru/daily/26505/3374122/> (дата обращения: 16.07.2019).

³ См. подробнее: *Поляков Г., прот.* Военное духовенство России. М., 2002. С. 291 – 295.

⁴ *Фрумкин К.* Министры поссорились из-за юмористов // Известия.ру. 2004. 17 дек.

ятного противника, его постепенной и незаметной деморализации. Указанные факты показывают, как посредством СМИ снижается духовный уровень человека, разрушается его внутренний мир, а вместе с ним это разрушение приходит в конкретные дела этого человека, во внешнюю жизнедеятельность общества и государства. В Евангелии от Луки (6, 43 – 45) этот духовный закон (который по праву можно назвать и основным законом правовой работы), раскрывающий глубокую связь внутреннего мира (правосознания) человека с его делами (правовой работой) разъясняется следующим образом:

«Нет доброго дерева, которое приносило бы худой плод; и нет худого дерева, которое приносило бы плод добрый,

Ибо всякое дерево познается по плоду своему, потому что не собирают смокв с терновника и не снимают винограда с кустарника.

Добрый человек из доброго сокровища сердца своего выносит доброе, а злой человек из злого сокровища сердца своего выносит злое, ибо от избытка сердца говорят уста его».

Таким образом, посредством управления вниманием, его захватом и удержанием на конкретных сообщениях, образах, передачах и т. п. в зависимости от их духовного содержания СМИ, по сути, наполняют «сокровища сердца» человека, делая его внутренний мир (в том числе и правосознание) либо злым, либо добрым. А поскольку «от избытка сердца говорят уста его», а вслед за ними и совершаются конкретные соответствующие этому дела, то таким образом и происходит управление общественным сознанием и поведением граждан. Одним словом, сея зло в сердца людей (удерживая внимание на злом содержании передач), СМИ тем самым в значительной степени способствуют произрастанию худых деревьев (правосознания) и худых плодов (дел, правовой работы). И наоборот. Поэтому такое мощное оружие должно находиться только в руках государства и проводить свою деятельность только в интересах государства и общества, а не в интересах лиц и групп, обладающих такими СМИ.

СМИ лишь один из источников, влияющих на внутренний мир человека, хотя и занимаю-

щий в настоящее время одно из доминирующих положений среди средств воздействия. Вместе с тем, существует огромное количество и других средств, поэтому изучаться и применяться должны в первую очередь те из них, которые способствуют позитивному воздействию на духовный уровень личности, ее правосознание и осуществляемую ей правовую работу.

Наиболее полно данные способы воздействия положительных духовных факторов на человека проявляются в системе религиозного воспитания, которая выдержала испытания временем, имеет многовековой опыт практического применения и очевидный положительный эффект корректирующего духовного воздействия на внимание, сознание, духовную волю и правосознание человека, описанные в Священном Писании, в многочисленных житиях святых и простых мирян.

Вышеприведенные примеры показывают, какое огромное значение как в правовой работе, так и в духовной жизни людей имеют правильно поставленная просветительская работа, надлежащее управление вниманием не только отдельного человека, но и целых многочисленных воинских коллективов, к каким тяжелым и опасным последствием может привести недооценка угроз, исходящих с этой стороны, как из человека, управляя его вниманием, можно сделать преступника, а можно – воспитать героя. В этой связи правовая работа должна уделять данному участку деятельности органов военного управления особое внимание, вырабатывая комплекс мероприятий, позволяющий посредством правового просвещения удерживать внимание воинов преимущественно на высоких нравственных, духовных предметах, на долге и обязанностях, на прекрасных и славных примерах наилучшего их исполнения из богатой военной истории России, тем самым исключая возможность увлечения внимания воинов предметами вредными, духовно опасными и губительными как для самого военнослужащего, так и для военного дела в целом.

В этом ряду особое место отводится религиозной системе воспитания, которая активно применялась в войсках в дореволюционной

России и была закреплена в военном законодательстве вплоть до самой революции 1917 г. Большое внимание уделялось духовному окормлению воинства как эффективному средству концентрации внимания на системе высоких духовных ценностей, посредством чего повышался духовный уровень защитников Отечества, уровень правосознания, воинской дисциплины в войсках. Накопленный столетиями опыт в этой области требует своего осмысления как с практической, правовой, так и с научной, теоретической точки зрения.

Опыт этот особенно ценен для военно-правовой науки, изучающей правовые средства закрепления мер, способствующих обеспечению надежной обороны страны, в том числе и обеспечению исполнения приказов командиров по защите Отечества в особый период, в боевых условиях, связанных с повышенным риском для жизни и здоровья воинов. Как показывают военная история, боевой опыт, в это время вероятность нарушения приказов командиров (дезертирство, предательство, сдача в плен, мародерство и т. п.) резко возрастает. А вместе с ней возрастает угроза обороноспособности страны. Поэтому организационно-правовые средства укрепления морального духа войск, патриотического воспитания, нравственных основ военной службы, верности Военной присяге, своему народу, мужества и твердости, жертвенного служения весьма актуальны. В частности, командующий войсками Сибирского военного округа еще в 2005 г. указывал, что «потеря нравственных ориентиров, духовная пустота, захватившая гражданское общество и в особенности молодежь, к сожалению, проникает и в армейские ряды. Здесь мы особенно рассчитываем на поддержку Церкви и просим духовенство помочь армии»⁵.

Опыт боевых действий в Сирийской Арабской Республике проанализирован Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации и приведен в пособии «Основы победы в бою». Авторы пособия, в частности, указывают, что необходимым условием успешных бое-

вых действий является поддержание высокого морального духа. При этом отмечается, что хотя современный бой можно назвать высокотехнологичным, моральный фактор по-прежнему во многом определяет исход боевых действий. В боевых условиях высокий моральный дух является одним из важнейших элементов боеспособности соединения, воинской части, подразделения⁶. Данный вывод также подтверждает уже давно известный военной науке закон о важности духовного фактора, нравственного начала в военном деле, что также необходимо учитывать в правовом просвещении личного состава.

Указанные выводы заставляют серьезно задуматься также и над вопросом о роли и значении нравственных основ, морального духа в укреплении правосознания и воинской дисциплины, законности и правопорядка в войсках, в деле военного строительства, в содержании правового просвещения, порядке его организации и проведения среди личного состава. Понимание важности на системной, регулярной основе проведения комплексных мероприятий, в том числе и религиозного характера, по укреплению нравственных, духовных основ среди личного состава заставляет искать для этого соответствующие эффективные правовые средства, разрабатывать отдельное относительно самостоятельное направление правовой работы в области нравственного и духовного воспитания воинов.

Одним из таких действенных средств, известных законодательству, является правовое просвещение, в результате которого посредством удержания внимания на высоких нравственных идеалах, ярких примерах воинской доблести и героизма, наилучших форм исполнения воинского долга не только происходит получение положительной информации о правомерном поведении, но и укрепляется воля к правомерному поведению, к исполнению приказов командиров вопреки тяжелейшим условиям боя, воля к героическому поведению личного состава. Сила этой воли во многом и предо-

⁵ Макаров Н.Е. Потеря нравственных ориентиров // Победа, победившая мир. 2005. № 7/35. С. 1.

⁶ Основы победы в бою: пособие / В.В. Герасимов [и др.]. М., 2017. С. 14 – 15.

пределяет исход сражения, поэтому правовые средства по укреплению этой воли занимают важное место в правовой работе в области организации обороны страны.

7. Роль духовной воли в военном деле и религиозно-правовые средства ее укрепления. Внимание человека оказывает существенное влияние на его духовную волю. Применительно к вооруженным силам государства И.А. Ильин отмечает, что армия, как элемент государственного бытия, есть организованное множество людей, систематически *воспитывающих себя к победе и ради нее – к смерти и к убиению во имя государственной цели*. Именно этим определяется ее достоинство и ее трагическая судьба. Каждый член армии, каждый воин, независимо от своего высшего или низшего ранга, должен носить в душе *сознание* государственной цели и ее волевое и эмоциональное *приятие*. Армия может существовать только в ту меру, в какую ее одушевляет государственно-патриотическое правосознание. Воин, оторвавшийся от государственной цели, становится авантюристом; солдат, лишенный патриотизма, уподобляется безвольному орудию казни или профессиональному убийце. Достоинство армии определяется достоинством духа и духовной культуры; воинское звание есть *духовное звание*, и дело воина есть подвиг в духе и во имя духа. Именно поэтому ратная победа остается или эфемерной случайностью, или порождением *духовного подъема*; и только духовный подъем может сообщить душе силу, необходимую для практического разрешения основного нравственного противоречия войны и для обороны родины.

Такое глубокое проникновение в сущность военного дела, в духовные основы воинской доблести и боевых побед помогает уяснить суть военных угроз, исходящих от коммерциализации военного дела, воинского звания, военных организаций – посредством появления на международной арене и театрах военных действий, в горячих точках, зонах вооруженных конфликтов частных военных компаний. Стремление их легализации в России, расширение поля их деятельности, предпринимаемые усилия в этом направлении свидетельствуют о непонимании

духовной сути военного дела, которое призвано защищать не частные интересы служителей капитала, не коммерческие интересы отдельных лиц, но публичные интересы всего государства – единого и неделимого. Разделение единой армии государства на различные частные военные компании подорвет единоначалие, оборону страны. Узаконенное убийство людей не во имя публичных интересов государства, его безопасности, но ради коммерческих интересов частных лиц приведет к духовному разложению воинства, к его вырождению в бандитские группировки.

Рассуждая далее, И.А. Ильин указывает, что военное воспитание, оторванное от чувства духовного достоинства, есть воспитание к систематическому и беспринципному убийству; но это уже не воспитание души, а ее нравственное умерщвление и духовное извращение. Именно поэтому военная подготовка нелепа и губительна вне *духовного воспитания* человека. Техническое умение воина должно иметь непреступаемую грань в *предметно-духовных* мотивах и побуждениях: внутреннее и внешнее умение убивать, умирая, и умирать, убивая, нуждается не только в формально волевой дисциплине, но и способности мотивировать свое поведение подлинным, предметным отношением к духовным содержаниям и целям. Воин вне духовного самоутверждения есть реальная опасность для своей родины и своего государства⁷.

Указанная мотивация к духовным содержаниям и целям, духовное самоутверждение воинов есть предмет деятельности военного духовенства, которое помогает воинам наполнить военную службу высоким духовным содержанием, направить эту службу к высоким духовным целям, к ратным подвигам, к повседневному героизму, к добросовестному исполнению своего священного воинского долга по защите Отечества, беспрекословному исполнению приказов командиров.

Современные правовые документы, регулирующие деятельность военных священнослужителей, также предусматривают схожие нор-

⁷ Ильин И.А. О сущности правосознания. М., 1993. С. 158 – 159.

мы. В частности, размещенное на официальном сайте Министерства обороны Российской Федерации Положение по организации работы с верующими военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации (утверждено Министром обороны Российской Федерации 24 января 2010 г.)⁸ среди задач должностных лиц по работе с верующими военнослужащими указывает в п. 13 организацию и проведение духовно-просветительской работы, а также участие в работе по укреплению правопорядка и воинской дисциплины, профилактике правонарушений и суицидальных происшествий. Из этих задач можно увидеть, что и в настоящее время, как и ранее, от просветительской деятельности военного духовенства по повышению уровня правосознания и правовой культуры органы

⁸ URL: https://doc.mil.ru/documents/quick_search/more.htm?id=10339831%40egNPA#txt

военного управления рассчитывают получить положительный результат в части укрепления единоначалия, правопорядка и воинской дисциплины, профилактики различных воинских и иных правонарушений, а посредством этого повышение боеготовности войск и обороноспособности страны в целом.

Таким образом, военное духовенство призвано активно участвовать в правовом просвещении личного состава с помощью своих специфических религиозно-правовых средств, помогающих воспитывать духовную волю воинов, мотивировать их на правомерное поведение, на добросовестное исполнение своего воинского долга по защите Отечества, тем самым содействуя обеспечению законности, правопорядка и воинской дисциплины в войсках, боеготовности военных организаций и обороноспособности государства.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ, АННОТАЦИИ И БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ СПИСКИ

Информация об авторах, аннотации, библиографические списки размещены на странице журнала на сайте по адресу <http://www.opklex.com/svedeniya-ob-avtorax-9-2019g.html>

Государственную гражданскую службу отранжировали

Установлено соответствие классов чинив государственной гражданской службы Российской Федерации должностям госслужбы главной, ведущей, старшей и младшей групп в федеральных органах исполнительной власти.

Речь идет о соответствии, в том числе в:

федеральных министерствах (в т.ч. в отношении отдельных должностей в Минобороны России, в МВД России);

Управлении делами Президента Российской Федерации;

Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации;

федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации;

Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации;

федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных федеральным министерствам (в т.ч. в отношении отдельных должностей ФНС России, ФССП России, ФТС России и др.);

представительствах Российской Федерации, представительствах федеральных органов исполнительной власти за рубежом;

территориальных органах федеральных органов исполнительной власти.

Источник: Постановление Правительства Российской Федерации от 01.08.2019 № 1000 «Об утверждении таблицы соответствия классов чинив государственной гражданской службы Российской Федерации должностям федеральной государственной гражданской службы главной, ведущей, старшей и младшей групп должностей в федеральных органах исполнительной власти»