

# СОДЕРЖАНИЕ

РОССИЙСКАЯ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
БИБЛИОТЕКА

## Комментарии законодательства

- А.В. Кудашкин.* Накопительно-ипотечная система: новая перспектива жилищного обеспечения военнослужащих 2  
*Краткий комментарий к Федеральному закону «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих»*

## Социальная защита военнослужащих

- В.М. Корякин.* Льготы в системе современной военно-социальной политики России: время реформ 6  
*О.В. Зарипов.* Продовольственное обеспечение военнослужащих 14  
*О.Н. Береговой.* Право военнослужащего на дополнительный отдых и боевая готовность воинской части 18

## Жилищное право

- А.В. Воротников.* Социальному найму объявлен дефолт 20

## Правовая страница командира

- К.В. Фатеев.* Правовой режим проведения контртеррористических операций как важная составляющая обеспечения внутренней военной безопасности государства 24  
*С.В. Маликов.* Организация взаимодействия военной прокуратуры с органами внутренних дел, территориальной прокуратуры, органами безопасности в войсках, воинскими частями и подразделениями 28  
*А.Г. Пономаренко.* Уголовное дело возбуждено неправомочным должностным лицом 31  
*Н.А. Новиков.* Особенности рассмотрения дел частного обвинения военным судом с участием военнослужащих 33

## Дела судебные

- О судебных решениях и некоторых определениях Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, вынесенных в июне - июле 2004 г. 38

## Правовая консультация

- Вопрос – ответ.**  
Денежное довольствие и иные выплаты 52  
Жилищные права 54  
Разное 56

## Во вкладки:

- Новое военное законодательство**  
**Юридическая энциклопедия военнослужащих**

Научно-практический журнал  
«Право в Вооруженных Силах –  
Военно-правовое обозрение»  
№ 11(89) ноябрь 2004 г.  
Издается с июля 1997 г.  
Главный редактор  
С.С. Харитонов

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

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

Редакционная коллегия:  
В.К. Белов, А.Н. Борисевич,  
П.И. Гаврюшенко, В.Б. Догляд,  
Л.Л. Климаков, С.В. Корнишин,  
И.В. Крейс, И.П. Машин,  
А.В. Михайлов, В.А. Мурзин,  
В.В. Тараненко, А.Г. Тищенко,  
С.В. Терешкович, А.И. Тюрин,  
В.Е. Фуртушин

Научный консультант и  
ответственный редактор номера  
С.В. Терешкович

Компьютерная верстка  
А.Р. Левчук,  
А.И. Тюрин, М.Н. Воеводина

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

Учредитель и издатель:  
Общественное движение  
«За права военнослужащих»

Адрес редакции:  
117342, г. Москва,  
ул. Бутлерова, д. 40  
тел.: (095) 334-98-04;  
тел./факс: (095)334-92-65

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

Подписной индекс по каталогу  
«Роспечать» - 72527

Отпечатано в ЗАО  
«Красногорская типография»  
Подписано в печать 23.10.2004  
Заказ № 3385  
Усл. печ. л. 8,0  
Тираж 5600 экз.

Выходит ежемесячно, распро-  
страняется только по подписке

© «Право в Вооруженных Силах –  
Военно-правовое обозрение»

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

## **Накопительно-ипотечная система: новая перспектива жилищного обеспечения военнослужащих**

*А.В. Кудашкин, доктор юридических наук, профессор Военного университета*

Новой формой обеспечения военнослужащих жилыми помещениями является накопительно-ипотечная система (далее – НИС), которая вступает в действие с 1 января 2005 г. Порядок функционирования данной системы определен Федеральным законом «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ (далее – Закон).

Основная цель данного Закона – регулирование накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, являющейся одной из форм реализации права военнослужащих на жилище.

Участниками накопительно-ипотечной системы являются военнослужащие – граждане Российской Федерации, проходящие военную службу по контракту и включенные в реестр участников накопительно-ипотечной системы (т. е. отвечающие определенным требованиям в соответствии с Законом).

К ним относятся:

1) лица, окончившие военные образовательные учреждения профессионального образования и получившие в связи с этим первое воинское звание офицера начиная с 1 января 2005 г., при этом указанные лица, заключившие первые контракты о прохождении военной службы до 1 января 2005 г., могут стать участниками, изъявив такое желание;

2) офицеры, призванные на военную службу из запаса или поступившие в добровольном порядке на военную службу из запаса и заключившие первый контракт о прохождении военной службы начиная с 1 января 2005 г.;

3) прапорщики и мичманы, общая продолжительность военной службы по контракту которых составит три года начиная с 1 января 2005 г., при этом указанные лица, заключившие первые контракты о прохождении военной службы до 1 января 2005 г., могут стать участниками, изъявив такое желание;

4) сержанты и старшины, солдаты и матросы, заключившие второй контракт о прохождении военной службы не ранее 1 января 2005 г., изъявившие желание стать участниками накопительно-ипотечной системы.

Необходимо обратить внимание на то, что перечисленные военнослужащие в зависимости от оснований включения в реестр участников НИС делятся на две группы. Первая включаются в реестр участников автоматически (после наступления определенного события), вторая – после подачи обращения в письменной форме о включении в реестр участников.

Основанием для включения военнослужащего федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, в реестр участников является:

1) для лиц, окончивших военные образовательные учреждения профессионального образования и заключивших первый контракт о прохождении военной службы после 1 января 2005 г., – получение первого воинского звания офицера;

2) для офицеров, призванных на военную службу из запаса или поступивших в добровольном порядке на военную службу из запаса, – заключение первого контракта о прохождении военной службы;

3) для прапорщиков и мичманов, заключивших первый контракт о прохождении военной службы после 1 января 2005 г., – общая продолжительность их военной службы по контракту три года;

4) для сержантов и старшин, солдат и матросов – в письменной форме обращение об их включении в реестр участников;

5) для лиц, окончивших военные образовательные учреждения профессионального образования начиная с 1 января 2005 г. и заключивших первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 2005 г., – в письменной форме обращение об их включении в реестр участников;

6) для прапорщиков и мичманов, общая продолжительность военной службы которых составит три года начиная с 1 января 2005 г., если они заключили первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 2005 г., – в письменной форме обращение об их включении в реестр участников.

Закон предусматривает следующие основания исключения военнослужащего из реестра участников накопительно-ипотечной системы:

1) увольнение его с военной службы;

2) исключение его из списков личного состава воинской части в связи с его гибелью или смертью, признанием его в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявлением его умершим.

В случае перевода военнослужащего из одного федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, в другой федеральный орган исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, сведения об участнике накопительно-ипотечной системы должны быть переданы в реестр участников того федерального органа исполнительной власти, в который военнослужащий переведен для дальнейшего прохождения военной службы.

Федеральный орган исполнительной власти, в котором участник накопительно-ипотечной системы проходит военную службу, в письменной форме уведомляет военнослужащего о включении его в реестр участников и об открытии именного накопительного счета участника или об исключении его из реестра участников и о закрытии именного накопительного счета участника.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что участие военнослужащего в накопительно-ипотечной системе законодатель не связывает с признанием его нуждающимся в улучшении жилищных условий или какими-либо иными условиями, кроме ранее указанных, т. е. новая форма жилищного обеспечения преследует сразу несколько целей:

– во-первых, реализация права военнослужащих на жилище как одна из форм социальных гарантий военнослужащих;

– во-вторых, фактор заинтересованности граждан в исполнении военной службы, т. е. один из путей повышения привлекательности военной службы.

Жилищное обеспечение военнослужащих предусматривается за счет накоплений для жилищного обеспечения, формируемых за счет следующих источников:

- 1) учитываемых на именных накопительных счетах участников накопительных взносов за счет средств федерального бюджета;
- 2) доходов от инвестирования накоплений для жилищного обеспечения;
- 3) иных не запрещенных законодательством Российской Федерации поступлений (собственных средств участников системы, взносов третьих лиц, в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством, и др.).

Участники накопительно-ипотечной системы в соответствии с Законом имеют право:

– на формирование накоплений для жилищного обеспечения на именных накопительных счетах участников и последующего использования этих накоплений для приобретения в собственность жилого помещения или жилых помещений за счет средств, накопленных на именном накопительном счете, и дополнительных денежных средств, после возникновения права на их использование;

– на предоставление целевого жилищного займа. Участники могут приобрести в собственность жилое помещение или жилые помещения с использованием целевого жилищного займа и (или) ипотечного кредита (займа), а также использовать средства в размере накоплений для жилищного обеспечения, учтенных на именном накопительном счете участника, для погашения ранее полученного целевого жилищного займа;

– на выплату по решению федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета, выделяемых соответствующему федеральному органу исполнительной власти, денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, учтенных на именном накопительном счете участника, до расчетного размера денежных средств, которые мог бы накопить участник накопительно-ипотечной системы в период от даты предоставления таких средств до даты, когда общая продолжительность его военной службы в календарном исчислении могла бы составить двадцать лет (без учета дохода от инвестирования). Использовать средства, накопленные на именном накопительном счете участника в этом случае возможно для улучшения жилищных условий или иных целей.

*Воспользоваться накоплениями* на именном накопительном счете возможно только при наличии определенных оснований, которыми являются:

– общая продолжительность военной службы двадцать лет и более (в календарном исчислении);

– увольнение военнослужащего, общая продолжительность военной службы которого (в календарном исчислении) составляет десять лет и более:

- а) по достижении предельного возраста пребывания на военной службе;
- б) по состоянию здоровья – в связи с признанием его военно-врачебной комиссией не годным или ограниченно годным к военной службе;
- в) в связи с организационно-штатными мероприятиями;
- г) по семейным обстоятельствам, предусмотренным законодательством Российской Федерации о воинской обязанности и военной службе;

– исключение участника накопительно-ипотечной системы из списков личного состава воинской части в связи с его гибелью или смертью, признанием его в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявлением его умершим. В этом случае право на использование накоплений имеют члены семьи военнослужащего, к которым относятся:

супруга или супруг;

несовершеннолетние дети;

дети старше восемнадцати лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста восемнадцати лет;

дети в возрасте до двадцати трех лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения;

лица, находящиеся на иждивении военнослужащего.

*Целевой жилищный заем.* Каждый участник накопительно-ипотечной системы не менее чем через три года после его включения в накопительно-ипотечную систему имеет право на заключение с уполномоченным федеральным органом договора целевого жилищного займа в целях:

1) приобретения жилого помещения или жилых помещений под залог приобретаемых жилого помещения или жилых помещений;

2) погашения первоначального взноса при получении ипотечного кредита (займа) и (или) погашения обязательств по такому кредиту (займу).

Целевой жилищный заем является разновидностью заемных обязательств, регулируемых гражданским законодательством.

По договору займа одна сторона (займодавец) передает в собственность другой стороны (заемщику) деньги или другие вещи, определенные родовыми признаками, а заемщик обязуется возвратить займодателю такую же сумму денег (сумму займа) или равное количество других полученных им вещей того же рода и качества (ст. 807 ГК РФ).

Закон предусматривает только возможность предоставления целевого жилищного займа, т. е. денежные средства предоставляются участнику накопительно-ипотечной системы на строго определенные цели, в частности:

– для приобретения жилого помещения или жилых помещений под залог приобретаемых жилого помещения или жилых помещений;

– для погашения первоначального взноса при получении ипотечного кредита (займа) и (или) погашения обязательств по ипотечному кредиту (займу).

При целевом займе заемщик обязан обеспечить возможность осуществления займодавцем контроля за целевым использованием займа.

Сторонами целевого жилищного займа являются участник накопительно-ипотечной системы (заемщик) и уполномоченный федеральный орган (займодавец).

Денежные средства предоставляются на возвратной и в установленных Законом случаях безвозмездной или возмездной основе.

Безвозмездность займа означает обязанность заемщика вернуть заемные средства займодавцу в том размере, в котором они были предоставлены (беспроцентный заем). Беспроцентный целевой жилищный заем предоставляется на период прохождения участником накопительно-ипотечной системы военной службы (п. 3 ст. 14 Закона).

Возмездность займа означает обязанность заемщика вернуть заемные средства займодавцу в размере, в котором они были предоставлены, а также уплатить проценты за пользование заемными денежными средствами. Возмездным заем становится при досрочном увольнении участника накопительно-ипотечной системы с военной службы, если у него не возникли основания, предусмотренные пп. 1 и 2 ст. 10 Закона, начиная со дня увольнения (п. 2 ст. 15 Закона).

Договор займа по гражданскому праву является реальным договором, т. е. моментом его заключения является не момент подписания сторонами соответствующего договора, а перечисление денежных средств уполномоченным федеральным органом в установленном Законом порядке на предусмотренные им цели.

Типовой договор целевого жилищного займа, предоставляемого участнику накопительно-ипотечной системы, а также порядок оформления ипотеки утверждаются Правительством Российской Федерации. Целевой жилищный заем предоставляется на период прохождения участником накопительно-ипотечной системы военной службы и является беспроцентным в этот период.

Предельный размер целевого жилищного займа не может превышать общую сумму расчетного суммарного взноса и учтенных на именном накопительном счете доходов от инвестирования накоплений для жилищного обеспечения на день предоставления целевого жилищного займа.

Целевой жилищный заем на погашение обязательств по ипотечному кредиту (займу) предоставляется в соответствии с графиком погашения этого кредита (займа), определенным соответствующим договором, но не чаще одного раза в месяц, при этом объем предоставляемых средств не должен превышать фактический объем средств, учтенных на именном накопительном счете участника на конец месяца, предшествующего осуществлению очередной выплаты.

Источником предоставления участнику накопительно-ипотечной системы целевого жилищного займа являются накопления для жилищного обеспечения, учтенные на именном накопительном счете участника.

Со дня предоставления целевого жилищного займа учет дохода на именном накопительном счете участника осуществляется, исходя из остатка накоплений для жилищного обеспечения, учтенных на этом счете.

Погашение целевого жилищного займа осуществляется уполномоченным федеральным органом при возникновении у получившего целевой жилищный заем участника накопительно-ипотечной системы обстоятельств, указанных в ст.ст. 10 и 12 Закона. К ним относятся следующие основания и случаи:

- 1) общая продолжительность военной службы двадцать лет и более;
- 2) увольнение военнослужащего, общая продолжительность военной службы которого составляет десять лет и более:
  - а) по достижении предельного возраста пребывания на военной службе;
  - б) по состоянию здоровья – в связи с признанием его военно-врачебной комиссией не годным или ограниченно годным к военной службе;
  - в) в связи с организационно-штатными мероприятиями;
  - г) по семейным обстоятельствам, предусмотренным законодательством Российской Федерации о воинской обязанности и военной службе;
- 3) исключение участника накопительно-ипотечной системы из списков личного состава воинской части в связи с его гибелью или смертью, признанием его в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявлением его умершим. Целевой жилищный заем, полученный участником накопительно-ипотечной системы, исключенным из списков воинской части по указанным основаниям, засчитывается в счет обязательств государства перед участником и не подлежит возврату членами его семьи.

Члены семьи участника накопительно-ипотечной системы, использовавшего целевой жилищный заем для получения ипотечного кредита (займа), могут принять на себя его обязательства по указанному ипотечному кредиту (займу). В случае если кредитный договор (договор займа) переоформляется на лицо, принявшее на себя обязательства участника, данное лицо получает право на продолжение погашения ипотечного кредита (займа) за счет начислений на именной накопительный счет участника до даты, указанной в договоре предоставления целевого жилищного займа на погашение обязательств по ипотечному кредиту (займу). В этом случае именной накопительный счет участника закрывается с 1-го числа месяца, следующего за днем наступления указанной даты.

При досрочном увольнении участника накопительно-ипотечной системы с военной службы, если у него не возникли вышеуказанные основания (обстоятельства), начиная со дня увольнения по целевому жилищному займу начисляются проценты по ставке, установленной договором о предоставлении целевого жилищного займа. При этом уволившийся участник накопительно-ипотечной системы обязан возвратить выплаченные уполномоченным федеральным органом суммы в погашение целевого жилищного займа, а также уплатить проценты по этому займу ежемесячными платежами в срок, не превышающий десяти лет. Процентный доход по целевому жилищному займу является доходом от инвестирования. Проценты начисляются на сумму остатка задолженности по целевому жилищному займу.

Целевой жилищный заем может погашаться досрочно. При продолжении прохождения участником накопительно-ипотечной системы военной службы по контракту после погашения целевого жилищного займа начисления на именной накопительный счет участника производятся на общих основаниях.

*Право на выплату денежных средств.* Участник накопительно-ипотечной системы или члены его семьи имеют право на выплату денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, учтенные на именном накопительном счете участника, до расчетного размера денежных средств, которые он мог бы накопить в период от даты предоставления таких средств до даты, когда общая продолжительность его военной службы (в календарном исчислении) могла бы составить двадцать лет (без учета дохода от инвестирования).

Право на выплату предоставлено:

- участникам накопительно-ипотечной системы, указанным в п. 2 ст. 10 Закона, при общей продолжительности военной службы от десяти до двадцати лет;
- членам семей участников накопительно-ипотечной системы в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 12 Закона.

Указанному праву на выплату корреспондирует обязанность осуществить данную выплату по решению федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета, выделяемых соответствующему федеральному органу исполнительной власти, в размере и в порядке, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации. Выплата производится в трехмесячный срок, начиная со дня поступления в соответствующий федеральный орган исполнительной власти заявления в письменной форме от участника накопительно-ипотечной системы или членов его семьи с просьбой о получении выплаты.

Обязательным условием для осуществления выплаты указанным лицам является признание их нуждающимися в улучшении жилищных условий, которое осуществляется по основаниям и в порядке, предусмотренным жилищным и военным законодательством.

Основания, по которым военнослужащие признаются нуждающимися в улучшении жилищных условий, установлены ЖК РСФСР (ст. 29), Примерными правилами учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений, правилами учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений, действующими в субъектах Российской Федерации, которые распространяются на всех без исключения граждан (общие основания). Для отдельных категорий граждан субъектами Российской Федерации или федеральным законодательством установлены дополнительные основания для признания нуждающимися в улучшении жилищных условий (льготные основания).

В то же время необходимо иметь в виду, что основания признания граждан, в том числе военнослужащих, нуждающимися в улучшении жилищных условий, могут устанавливаться только законодательными актами (законами), но не ведомственными актами, утверждаемыми руководителями федеральных органов исполнительной власти, поскольку такое право им не предоставлено согласно ст. 29 ЖК РСФСР.

Нуждающимися в улучшении жилищных условий по действующему законодательству признаются граждане:

- 1) имеющие обеспеченность жилой площадью на одного члена семьи ниже уровня, устанавливаемого органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- 2) проживающие в жилом помещении (доме), не отвечающем установленным санитарным и техническим требованиям;
- 3) проживающие в квартирах, занятых несколькими семьями, если в составе семьи имеются больные, страдающие тяжелыми формами некоторых хронических заболеваний, при которых совместное проживание с ними в одной квартире невозможно;
- 4) проживающие в смежных неизолированных комнатах по две и более семьи при отсутствии родственных отношений;
- 5) проживающие в общежитиях, за исключением сезонных и временных работников, лиц, работающих по срочному трудовому договору, а также граждан, поселившихся в связи с обучением;
- 6) проживающие длительное время на условиях поднайма в домах государственного и общественного жилищного фонда, либо найма в домах жилищно-строительных кооперативов, либо в домах, принадлежащих гражданам на праве личной собственности, не имеющие другой жилой площади.

Учет военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий), осуществляется жилищными комиссиями воинских частей и довольствующими квартирно-эксплуатационными органами (КЭЧ района или гарнизона, морская инженерная служба военно-морской базы) по спискам очередников на получение жилых помещений (улучшение жилищных условий) по установленной форме (приложение № 4 к Инструкции, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации 2000 г. № 80) с одновременным заведением на военнослужащего карточки учета жилых помещений, предоставляемых военнослужащему, и внесением содержащейся в ней информации в автоматизированную систему учета военнослужащих, нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий).

## Льготы в системе современной военно-социальной политики России: время реформ

*В.М. Корякин, полковник юстиции, кандидат юридических наук, начальник юридической службы Главного управления воспитательной работы Вооруженных Сил Российской Федерации*

### Введение

Развернувшаяся в обществе оживленная, доведенная до острой политической борьбы дискуссия, связанная с рассмотрением палатами Федерального Собрания Российской Федерации и принятием Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, направленного на реформирование системы социальных льгот, гарантий и компенсаций, установленных законодательством для отдельных категорий граждан, включая военнослужащих, актуализирует необходимость исследования теоретических аспектов данной проблемы. Это обусловлено тем, что с принятием указанного Закона осуществлена не просто механическая замена денежными выплатами ряда «натуральных» льгот, а подверглись существенной корректировке теоретические основания данного правового института. Так, например, по всему тексту Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ слова «льготы, гарантии и компенсации» заменено словами «социальные гарантии»; в Федеральном законе «О ветеранах» от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ слова «права и льготы» заменены словами «меры социальной поддержки». Аналогичная замена терминов и понятий произведена также в еще около 30 законах, регулирующих правоотношения в сфере социальной политики России. Похоже законодатель, принимая указанный Закон, руководствуясь не вполне понятной логикой, задался целью искоренить из отечественной правовой системы понятие «льготы», вследствие чего создается впечатление, что канул в Лету и сам правовой институт льгот.

К сожалению, в принятом Законе о замене льгот денежными компенсациями не содержится определений основных понятий и терминов, используемых в нем. Так, например, трудно понять, что подразумевает законодатель под понятием «социальная поддержка»; то, что раньше именовалось льготами, теперь именуется в одних законодательных актах «мерами социальной поддержки», в других – «мерами социальной помощи», в третьих – «социальными гарантиями». На вопросы, в чем состоит различие указанных понятий и что их объединяет, ответа мы в Законе не находим. На этот существенный изъян рассматриваемого Закона в печати уже указывалось<sup>1</sup>. Между тем уяснение данных вопросов имеет не только теоретический интерес, но и важное практическое значение для определения основных приоритетов и перспектив развития системы социального обеспечения и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей на ближайшую и среднесрочную перспективу.

Рассмотрению основных положений теории социальных льгот, анализу соотношения понятий «льготы», «гарантии», «компенсации», уяснению их места и роли в современной военно-социальной политике<sup>2</sup>, а также осмыслению основных тенденций динамики льготного регулирования социальной защиты и социального обеспечения военнослужащих посвящена настоящая статья.

### 1. Понятие льгот в военном праве, их соотношение с гарантиями и компенсациями

С общетеоретических позиций проблемы правовых льгот исследованы в ряде научных работ<sup>3</sup>. Не обошла своим вниманием эту тему и военно-правовая наука: вопросы о сущности, месте, роли, функциях льгот в военном праве рассмотрены в ряде диссертаций<sup>4</sup>, монографий<sup>5</sup>, научно-практических комментариев к законодательным актам<sup>6</sup>, в

<sup>1</sup> См., например: *Рог В., Соловьев В.* Денежная компенсация вместо льгот – унижение для ветеранов Великой Отечественной войны // *Независимое военное обозрение.* 2004. № 25; *Фаличев О.* Гарантии без прав // *Военно-промышленный курьер.* 2004. № 28.

<sup>2</sup> *Военно-социальная политика* – это базирующаяся на совокупности специализированных нормативных правовых актов относительно самостоятельная составная часть социальной политики государства и его военной политики, направленная на управление социальным развитием военной организации государства, на удовлетворение материальных и культурных потребностей военнослужащих и членов их семей и обеспечение на этой основе воспроизводства их морально-психологического и физиологического потенциала, поддержание внутренней устойчивости, стабильности и боеспособности военной организации). (см.: *Корякин В.М.* Военно-социальная политика Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2003. С. 40).

<sup>3</sup> См.: *Крылатых Е.Г.* Льготы в советском праве социального обеспечения: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1989; *Малько А.В.* Льготная и поощрительная правовая политика. СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2004; *Мирошник С.В.* Правовые стимулы в российском законодательстве: Дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 1997; *Морозова И.С.* Льготы в российском праве (вопросы теории и практики): Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999; *Право социального обеспечения России: Учебник / Под ред. К.Н.Гусова.* М.: Проспект, 2004. С. 421 – 425; *Пчелинцева Л.М., Пчелинцев С.В.* Жилищные права и льготы граждан в России. М.: НОРМА, 2001.

<sup>4</sup> См.: *Борисевич М.М.* Законодательство о льготах советским гражданам в связи с защитой социалистического Отечества в годы Великой Отечественной войны: Дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Воен. ин-т, 1988; *Дробот О.В.* Правовое регулирование льгот, предоставляемых членам семей военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы: Дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Воен. ун-т, 2003; *Мартыросян В.С.* Правовое регулирование льгот и преимуществ военнослужащих и членов их семей в области труда: Дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Воен. ун-т, 2004.

<sup>5</sup> См.: *Артамонов Н.В.* Льготы офицерам, прапорщикам, мичманам, сверхсрочнослужащим Вооруженных Сил СССР и их семьям. М., 1974; *Коровников А.В.* Социальная защита военнослужащих: становление, развитие и правовое регулирование. М.: Изд. «Диамант СВ», 1995; *Корякин В.М.* Указ. соч. С. 149 – 160; *Мигачев Ю.И.* Правовые гарантии реализации статуса военнослужащих (сравнительно-правовое исследование). М., 1998.

научных статьях<sup>7</sup>; появились соответствующие главы и разделы в учебниках и учебных пособиях<sup>8</sup>. Однако, несмотря на то, что библиография исследований этого феномена достаточно обширна, следует согласиться с мнением доктора юридических наук А.В. Малько о том, что юридическая наука пока не дала четкого определения этого очень распространенного явления<sup>9</sup>.

Что же понимается в юридической науке под «льготой»?

Как ни парадоксально, несмотря на достаточно широкое (до недавнего времени) использование данного понятия в нормативных правовых актах, официального определения льгот в российском законодательстве не содержится.

Большинство энциклопедических изданий определяют льготы как предоставление отдельным лицам (группам лиц) каких-либо преимуществ, исключений из общих правил, либо частичное освобождение их от некоторых правил, обязанностей или облегчение условий их выполнения<sup>10</sup>.

Трактовка льгот военными учеными-юристами отличается разнообразием подходов. Если одни из них под льготами для военнослужащих понимают разновидность специальных прав, обусловленных их особым статусом (Н.В. Артамонов, А.В. Кудашкин)<sup>11</sup>, более высокий уровень возможностей для удовлетворения потребностей в социальных благах в сравнении с другими категориями граждан (А.В. Коровников)<sup>12</sup>, то другие трактуют льготы как поощрительное освобождение участников воинских правоотношений от некоторых установленных нормами права обязанностей (В.С. Мартирисян)<sup>13</sup>, как важнейший правовой стимул добросовестной службы и правомерного поведения военнослужащих (О.В. Дробот)<sup>14</sup>.

Объединяет данные подходы то, что все они рассматривают льготу в качестве своеобразного юридического облегчения для военнослужащего. Облегчить же положение лица можно не только за счет уменьшения количества обязанностей, но и за счет увеличения дополнительных прав, преимуществ. Таким образом, «льгота – это правомерное облегчение положения субъекта, позволяющего ему полнее удовлетворять свои интересы и выражающееся как в предоставлении дополнительных, особых прав (преимуществ), так и в освобождении от обязанностей»<sup>15</sup>.

Все указанные подходы к рассмотрению льгот имеют право на существование; каждый из них подчеркивает характерную особенность, отличительный признак данного правового института. Взятые вместе как элементы единого целого они дают наиболее полное, цельное представление о таком сложном, многоаспектном и дискуссионном явлении, каковым являются льготы для военнослужащих.

К понятию «льгота» близко понятие «компенсация», однако аналогии между ними проводить нельзя. *Компенсация* (от лат. *compensatio* – уравнивать, возмещать) в праве представляет собой возмещение, вознаграждение за что-либо, уравнивание чего-нибудь нарушенного<sup>16</sup>. Исходя из этого, под компенсациями следует понимать денежные выплаты, производимые для возмещения дополнительных расходов, которые несет военнослужащий при исполнении обязанностей военной службы (например, выплаты, связанные со служебными командировками; подъемные пособия, связанные с переводом военнослужащего к новому месту службы, и др.); денежные выплаты в порядке возмещения неполной реализации права военнослужащих на некоторые виды натурального довольствия (денежные компенсации взамен отдельных предметов вещевого имущества и взамен продовольственного пайка; компенсация за поднаем жилых помещений военнослужащим, не обеспеченным жильем по установленным нормам).

Компенсационные выплаты производятся либо в размере фактически понесенных военнослужащими расходов, но не более максимального размера, устанавливаемого законодательством (например, оплата жилья при командировках, компенсация за поднаем жилых помещений бесквартирным военнослужащим), либо в фиксированных размерах, независимых от фактических затрат (например, суточные при командировках, подъемное пособие при переездах к новому месту службы, компенсация на санаторно-курортное лечение).

Одно из характерных отличий компенсаций от льгот состоит в том, что если первые находят свое практическое выражение исключительно в денежной форме, то вторые могут предоставляться в «натуральном» виде (например, бесплатное обеспечение мотоколяской инвалида Великой Отечественной войны; внеочередное предоставление

---

<sup>6</sup> См.: Акинфиев К.Б., Корякин В.М. Комментарий к Федеральному закону «О ветеранах». М.: «За права военнослужащих», 2001; Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих». 3-е изд., доп. и перераб. М.: «За права военнослужащих», 2002.

<sup>7</sup> См.: Корякин В.М. Актуальные проблемы реформирования системы льгот, гарантий и компенсаций, предоставляемых военнослужащим и членам их семей // Право в Вооруженных Силах. 2003. № 8. С. 11 – 19; Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Статус военнослужащих десять лет спустя // Там же. 2003. № 4. С. 2 – 8; Рудичева Н.И. О государственной службе и отдельных статутных льготах ее субъектов: сравнительно-правовые характеристики // Там же. 2004. № 2. С. 11 – 14; Тараненко В.В. Сколько льгот у военнослужащего? // Там же. 2003. № 3. С. 38 – 39.

<sup>8</sup> См.: Военная администрация: Учебник / Под ред. Н.И. Кузнецова. М.: Воен. ун-т, 1998; Военное право: Учебник / Под ред. Н.И. Кузнецова. М.: Воен. ун-т, 1996; Военное право: Учебник / Под ред. В.Г. Стрекозова и А.В. Кудашкина. М.: «За права военнослужащих», 2004.

<sup>9</sup> См.: Малько А.В. Указ. соч. С. 63.

<sup>10</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1986. С. 285; Советский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1979. С. 733; Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Юринформцентр, 1997. С. 231.

<sup>11</sup> См.: Артамонов Н.В. Указ. соч. С. 4; Кудашкин А.В. Военная служба в Российской Федерации. СПб., 2003. С.395 – 397.

<sup>12</sup> См.: Коровников А.В. Указ. соч. С.113 – 116.

<sup>13</sup> См.: Мартирисян В.С. Указ. соч. С. 9.

<sup>14</sup> См.: Дробот О.В. Указ. соч.

<sup>15</sup> См.: Малько А.В. Указ. соч. С. 64.

<sup>16</sup> См.: Большая советская энциклопедия. 3-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1973. Т. 12. С. 584; Ожегов С.И. Указ. соч. С. 248; оременный словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1993. С. 295.

жилого помещения семье погибшего военнослужащего; льготное исчисление выслуги лет для назначения пенсии при прохождении военной службы на территории Чеченской Республики; внеконкурсное зачисление в образовательное учреждение военнослужащего, продолжительность военной службы по контракту которого составляет более трех лет, и др.).

Другое важное отличие льгот от компенсаций заключается в том, что льготы наряду с компенсационной функцией в значительной мере призваны выполнять и стимулирующую функцию. Они способны побуждать к отдельным видам общественно полезной деятельности (например, к поступлению на военную службу по контракту), создавая благоприятные условия для удовлетворения материальных потребностей лица.

Еще одним понятием, очень часто употребляемым в военно-социальном законодательстве в одном синонимическом ряду с льготами и компенсациями, являются *гарантии* (от фр. *garantie* – ручательство, условие, обеспечивающее что-либо)<sup>17</sup>, под которыми понимаются материальные, финансовые, организационные, духовные и юридические условия и средства, обеспечивающие военнослужащим возможность получать установленные законодательством виды довольствия, компенсации, пользоваться правами, свободами, льготами. Гарантии в военно-социальной политике охватывают совокупность объективных и субъективных факторов, направленных на реализацию социальных прав военнослужащих.

Ключевое место в системе гарантий занимают правовые (юридические) гарантии, под которыми понимаются содержащиеся в нормах права средства и способы защиты прав и свобод личности, правомерная деятельность государства, правоохранительных органов, а также органов местного самоуправления, правозащитных организаций, направленная на их обеспечение<sup>18</sup>. Система юридических гарантий включает в себя обязанности органов государственной власти и их должностных лиц по созданию условий и средств реализации статуса военнослужащих, ответственность за их ненадлежащее исполнение, надзор и контроль органов прокуратуры и суда (объективные гарантии), а также возможность применения военнослужащими законных способов и средств восстановления нарушенных прав, в том числе через обращение в суд (субъективные гарантии)<sup>19</sup>. Таким образом, «гарантии – это правовые средства, направленные на обеспечение реализации того или иного права человека. Конкретное право каждого человека может быть реализовано только тогда, когда ему соответствует чья-то обязанность его обеспечить»<sup>20</sup>.

Как мы уже указывали выше, Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ в целом ряде законодательных актов понятие «льготы» заменено понятием «социальные гарантии». Из этого можно сделать вывод, что по логике законодателя понятия «гарантии» и «льготы» соотносятся как целое и часть. Следует заметить, что аналогичной позиции по вопросу соотношения указанных понятий придерживаются известные специалисты в области военного права А.В. Кудашкин и К.В. Фатеев: по их мнению, гарантии, являясь более широким понятием, включают в себя льготы и компенсации<sup>21</sup>.

Как представляется, указанный подход является не совсем верным. Основное отличие гарантий от льгот и компенсаций заключается в их функциональном предназначении: если правовые нормы о льготах и компенсациях с точки зрения их содержания являются нормами материального права, т. е. устанавливают конкретные виды и объем предоставляемых военнослужащим вполне осязаемых материальных благ и размеры компенсационных денежных выплат, то гарантии относятся к процедурной, процессуальной сфере, обеспечивающей создание необходимых условий для безусловной реализации правовых норм о льготах и компенсациях и доведения материальных благ до конкретных получателей. Как верно заметил В.В. Тараненко, «льготы и компенсации, установленные для военнослужащих в нормативных правовых актах, теряют свою значимость и ценность без гарантий, способных реализовать их»<sup>22</sup>.

К основным гарантиям социальных прав военнослужащих относятся: наличие правовых норм, юридически закрепляющих необходимый объем прав и льгот военно-служащих; достаточность финансовых средств, выделяемых на реализацию законодательства о социальной защите и социальном обеспечении военнослужащих и членов их семей; законодательно закрепленная обязанность государственных органов и должностных лиц обеспечивать реализацию социальных прав указанных категорий граждан; предусмотренная законодательством юридическая ответственность органов и должностных лиц за нарушение прав военнослужащих; наличие юридически оформленных правил и процедур защиты и восстановления нарушенных прав граждан.

В литературе нередко как синоним понятию «льгота» употребляется понятие «*привилегия*» (от лат. *privilegium* – особое, исключительное право, преимущество, предоставляемое кому-либо по сравнению с другими<sup>23</sup>). Следует заметить, что в отечественной литературе данное понятие зачастую используется в негативно-идеологическом контексте, обусловленном отголосками «модного» в начале 90-х гг. прошлого столетия популистского течения «борьбы с привилегиями» представителей властвующей партийно-бюрократической элиты (однако, как показала практика, данное течение во многом оказалось псевдодемократическим).

<sup>17</sup> См.: Большая советская энциклопедия. Т. 6. С. 118; Современный словарь иностранных слов. С. 136.

<sup>18</sup> См.: Калашников С.В. Система конституционных гарантий обеспечения прав и свобод граждан в условиях формирования в России гражданского общества // Государство и право. 2002. № 10. С. 19.

<sup>19</sup> См.: Мигачев Ю.И. Правовой статус военнослужащих, гарантии его реализации и защиты в Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 7. С. 73 – 82.

<sup>20</sup> Иваненко В.А., Иваненко В.С. Социальные права человека и социальные обязанности государства. СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2003. С. 97.

<sup>21</sup> См.: Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Комментарий к Федеральному закону «О статусе военнослужащих». С. 10.

<sup>22</sup> Тараненко В.В. Гарантии, льготы и компенсации военнослужащих // Военное право: Учебник. – М.: «За права военнослужащих», 2004. С. 305.

<sup>23</sup> См.: Словарь синонимов. Л.: Наука, 1975. С. 475; Современный словарь иностранных слов. С. 489.

Между тем привилегии – это вполне легитимный правовой институт. Известный отечественный специалист в области льготной правовой политики А.В. Малько определяет привилегии как «специальные (во многом исключительные, монопольные) льготы для конкретных субъектов и, прежде всего, для властных органов и должностных лиц, необходимые им в целях наиболее полного и качественного осуществления определенных обязанностей»<sup>24</sup>.

Анализ показывает, что в российском военном законодательстве понятие «привилегии» практически не упоминается. Однако это не означает отсутствия данного института в военном праве. По нашему мнению, типичными формами привилегий для воинских должностных лиц являются такие дополнительные права и блага, как право определенных должностных лиц на пользование служебным автомобилем; право высших офицеров на бесплатный проезд в отпуск и в командировки на железнодорожном транспорте в двухместных купе спальных вагонов (СВ) и на воздушных судах в салонах бизнес-класса; предоставление высшим офицерам (генералам и адмиралам) служебного кабинета с комнатой отдыха и отдельным санузлом; предусмотренная правом возможность опять-таки ограниченному кругу воинских должностных лиц из числа высших офицеров иметь штатных адъютантов и порученцев; другие блага.

Характерной особенностью указанных привилегий является то, что в подавляющем большинстве они установлены ведомственными нормативными правовыми актами, да и сами эти акты носят, как правило, закрытый характер, изданы в ограниченном числе экземпляров, как правило, не прошли соответствующую регистрацию в Минюсте России (исключение составляют, пожалуй, лишь ведомственные акты о категориях комфортности при проезде различных категорий военнослужащих на транспорте<sup>25</sup>) и не упоминаются в ежегодных официальных справочниках по приказам и директивам Министра обороны Российской Федерации.

Отсутствуют публикации о привилегиях высших воинских должностных лиц в научных изданиях, включая журнал «Право в Вооруженных Силах». Все это создает вокруг данной темы некий ореол таинственности, закрытости. Между тем, по нашему мнению, уже давно следовало бы открыто опубликовать нормативные правовые акты по данному вопросу. Ведь любому здравомыслящему человеку ясно, что не может быть равенства (с точки зрения объема прав, льгот и уровня ответственности) между солдатом и генералом; что персонально закрепленный за высшим воинским должностным лицом автомобиль – это не роскошь, а средство обеспечения исполнения им обязанностей по занимаемой должности. Поэтому необходимо открыто сказать об этом для всеобщего сведения, что только укрепит доверие общества к военной организации государства, призванной защищать людей. Это в полной мере отвечало бы принципу открытости «силовых» структур, гласности происходящих в них процессов.

Проведенный выше анализ соотношения понятий «льготы», «компенсации», «гарантии», «привилегии» позволяет лучше познать природу и сущность такого важного юридического средства, как правовые льготы, основательнее уяснить существующие между указанными терминами иерархические и иные связи, четче увидеть место и роль льгот в системе юридических инструментов правового регулирования отношений, складывающихся в сфере военно-социальной политики современной России.

## 2. Функции льгот в военно-социальной политике

В условиях усиления социальной направленности военной реформы неизмеримо возрастает роль льгот, способствующих правомерной и инициативной реализации социальных прав военнослужащих, что создает условия для укрепления социального потенциала оборонной мощи государства. Данное юридическое средство позволяет наполнить реальным содержанием провозглашенные российским законодательством права человека и гражданина, соотнести их с той системой благ и с теми процессами, которые происходят в военно-социальной политике, являясь одним из инструментов механизма реализации этих прав. Льготы – одно из важнейших средств, содействующих осуществлению социальных прав личности, обеспечивающих достойное человеческое существование военнослужащих и их семей.

Роль и место системы льгот в военно-социальной политике состоят в том, что льготы:

а) предоставляются военнослужащим и членам их семей не всем поровну, в одинаковых размерах и количестве, а в строгой связи со степенью нуждаемости в дополнительной защите со стороны государства: с учетом особого характера их деятельности (например, риск для жизни и здоровья участников боевых действий); в силу объективных обстоятельств (инвалиды, семьи погибших военнослужащих, ветераны, малообеспеченные, многодетные семьи и т. п.); исходя из общепризнанных и официально закрепленных особых заслуг перед государством (Герои Советского Союза и Российской Федерации, полные кавалеры ордена Славы);

б) заключаются в предоставлении отдельным категориям военнослужащих определенных преимуществ перед другими военнослужащими (например, внеочередное или первоочередное предоставление жилых помещений) либо полном или частичном освобождении опять же отдельных категорий военнослужащих от некоторых обязанностей (например, от оплаты стоимости путевки в санаторно-курортное учреждение, от уплаты некоторых видов налогов);

в) различаются в объеме, характере и условиях их предоставления в зависимости от уровня защиты тех или иных категорий военнослужащих со стороны государства<sup>26</sup>.

Наиболее полно сущность, место и роль льгот в военно-социальной политике выражаются в их *функциях* (от лат. *funktio* – исполнение, осуществление – деятельность, обязанность, работа, круг деятельности, внешнее проявление

<sup>24</sup> См.: Малько А.В. Указ. соч. С. 103.

<sup>25</sup> См., например: приказ Министра обороны Российской Федерации «О мерах по выполнению постановления Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2000 г. № 354 “О порядке возмещения расходов, связанных с перевозкой военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также их личного имущества”» от 8 июня 2000 г. № 300.

<sup>26</sup> См.: Пчелинцева Л.М., Пчелинцев С.В. Указ. соч. С. 36 – 37.

какого-либо объекта в данной системе отношений; назначение, роль, которую выполняет определенный социальный институт или процесс<sup>27</sup>).

К числу основных функций социальных льгот относятся: функция дополнительного материального обеспечения их получателей, компенсационная, регулятивная, стимулирующая, поощрительная, психологическая функции. В указанных функциях наиболее ярко проявляются цели и задачи льготного правового регулирования, его юридическая природа и социальное назначение.

Рассмотрим названные функции льгот более подробно.

Функция льгот как источника дополнительного материального обеспечения их получателей заключается в том, что многие льготы служат сугубо утилитарной цели: улучшить материальное положение отдельных категорий граждан посредством дополнительного квазидохода, внешне достаточно дешевого и к тому же не носящего инфляционного характера. Это обусловлено тем, что при установлении льгот законодатель ставит целью социально защитить, улучшить положение отдельных лиц, перевести процесс удовлетворения их интересов в более благоприятный режим.

Рассматриваемая функция характерна для льгот, которые обладают вполне реальным денежным эквивалентом. Пользование такими льготами дает субъекту вполне ощутимую экономию его личного бюджета на сумму, равную, например, стоимости единого месячного проездного билета на общественном транспорте, половинной стоимости платы за жилье и коммунальные услуги, 75 % стоимости путевки в санаторно-курортное учреждение и т. д. В этом качестве льготы не столько увеличивают доходы гражданина, сколько уменьшают расходы его зарплаты, денежного довольствия, пенсии на оплату проезда, жилья и коммунальных услуг, санаторно-курортного лечения и т. д.

Именно указанная функция социальных льгот поставлена законодателем во главу угла при осуществлении их замены соответствующими компенсационными выплатами. Однако данная функция присуща далеко не всем льготам. Так, например, практически невозможно выразить в деньгах стоимость таких льгот, как право отдельных категорий военнослужащих на первоочередное и внеочередное получение жилья, право на внеконкурсное поступление в образовательные учреждения и др.

Компенсационная функция льгот призвана частично либо полностью компенсировать военнослужащим отчуждаемые у них некоторые права, а также ограничения, обусловленные особенностями военной службы. Реализуя компенсационную функцию, льготы предоставляются тем субъектам, конкретные интересы которых в рамках общих правил не могут получить должного обеспечения и защиты, поскольку они характеризуются какими-то особенностями (инвалидность, достижение определенного возраста) или находятся в специфических условиях (прохождение военной службы в районах Крайнего Севера; выполнение задач в условиях контртеррористических операций в Северо-Кавказском регионе Российской Федерации; прохождение службы на должностях летного или плавающего состава и др.)

Компенсационный характер правовых льгот состоит в создании хотя бы примерно равных возможностей для различных категорий военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, находящихся в неравных условиях в силу как биологических, так и социальных причин. Принцип социальной справедливости требует установления определенного изъятия из принципа равноправия граждан, а сами льготы приобретают компенсационный характер, выравнивая их возможности определенных категорий граждан с возможностями других людей. В этом смысле льгота – особое право, дополняющее имеющиеся у военнослужащего права с целью гарантировать определенный уровень потребления, облегчить доступ к юридически обеспеченному благу, существенным образом затрудненный, к примеру, вследствие заболевания, многодетности, особого характера служебных обязанностей по занимаемой должности, сочетания службы с обучением и т. д.

Важное замечание по поводу компенсационной функции льгот делает доктор юридических наук М.О. Буянова. Соглашаясь с общепринятым мнением, что в форме льгот выступает компенсация повышенных затрат определенным лицам, имеющим в ней потребность, она уточняет, что льготой можно назвать компенсацию только повышенных затрат, связанных с удовлетворением личных потребностей. Если же компенсируются затраты, совершаемые, например, по долгу службы (компенсация проезда в командировку военнослужащего, подъемное пособие при переводе к новому месту службы), то такая компенсация льготой не является<sup>28</sup>.

Регулятивная функция льгот в военно-социальной политике вытекает из самой природы данного института: льготы имеют место там, где нет условий для равного удовлетворения жизненно важных потребностей военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы и членов их семей. В этом качестве льготы призваны компенсировать это неравенство, выполняя тем самым важную социальную функцию урегулирования общественных отношений, так как создают указанным категориям граждан равные условия для индивидуального развития, реализации ими конституционного права на социальную защиту и социальное обеспечение.

Льготы в определенной мере показывают приоритеты правового регулирования в сфере военно-социальной политики, государственной социальной политики в целом. Если законодатель облегчает юридическое положение тех или иных субъектов, значит, государство уделяет данным субъектам особое внимание, оказывает им поддержку.

Таким образом, льготы можно рассматривать в качестве проводника той или иной политики государства, как важнейшее средство выражения предпочтений власти. «Установление льгот, – верно заметил Р.З. Лившиц, – типичный прием правового регулирования, средство правовой дифференциации. С помощью льгот законодатель выделяет положение той или иной группы граждан в определенной области общественных отношений»<sup>29</sup>.

Регулятивная функция льгот призвана способствовать реализации основополагающего принципа правового, социального государства – принципа социальной справедливости, которая издавна является предметом научного

<sup>27</sup> См.: Ожегов С.И. Указ. соч. С. 746; Советский энциклопедический словарь. С. 1441.

<sup>28</sup> См.: Право социального обеспечения России: Учебник / Под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 2004. С. 422 – 423.

<sup>29</sup> См.: Лившиц Р.З. Социальная политика и ее опосредование // Правовая система социализма. Т. 1. М., 1986. С. 298.

рассмотрения. Так, Аристотель в своей работе «Этика» понятие «справедливость» в социальном смысле разделял на два вида: справедливость в смысле одинаковых возможностей, предоставляемых индивидам независимо от их индивидуальных социальных различий, и справедливость как воздаяние за личный труд, за успех. Эти два вида были им названы уравнивательным и распределительным типами справедливости, между которыми существует не устранимое до конца противоречие<sup>30</sup>.

Уравнительный (или коммутативный<sup>31</sup>) тип справедливости предоставляет людям одинаковые возможности, что является оправданным в том случае, когда слабость одних индивидов по сравнению с другими является объективной. Однако, удовлетворяя потребности граждан на единообразном уровне, такая справедливость снижает их мотивацию к активности, труду, творчеству. Распределительная справедливость воздает индивидам за их успехи и активность, стимулируя их тем самым к еще большему приложению усилий в своей профессиональной деятельности. Но она ставит в ущемленное положение тех, кто в силу объективных причин не способен к усиленной деятельности.

Законодательное установление различного рода льгот для граждан выступает в качестве действенного средства реализации обоих названных типов социальной справедливости, создает определенный баланс между ними.

Стимулирующая функция льгот находит свое выражение в том, что, помимо граждан, нуждающихся в силу объективных причин в дополнительной защите (инвалиды, больные, престарелые, многодетные и т. п.), льготы устанавливаются также для тех субъектов, в социально полезной деятельности которых заинтересовано государство, общество в целом.

Именно такой характер носят большинство льгот для военнослужащих. Создавая режим благоприятствования для осуществления их инициативной служебной деятельности, повышая уровень их позитивной активности, льготы являются важным юридическим средством, призванным содействовать проводимым реформам, способствующим повышению эффективности функционирования военной организации государства.

Льгота является особой разновидностью правовых стимулов, ибо она есть правовое побуждение к законопослушному деянию, создающее для удовлетворения собственных интересов субъекта режим благоприятствования<sup>32</sup>. Предоставляя гражданам юридически гарантированные возможности реализации их интересов в случае занятия социально полезной деятельностью (например, исполнением обязанностей военной службы), льготы тем самым заинтересовывают субъектов в этой деятельности, способствуют повышению престижа<sup>33</sup> военной службы. «Характер воздействия данного юридического средства заключается именно в добровольности, заинтересованности, свободе выбора. Лицо не обязывается, а побуждается к более высокой активности»<sup>34</sup>.

Следует заметить, что стимулирующая функция льгот и в целом социального обеспечения военнослужащих выявлена давно. Так, еще Петр Первый отмечал важную роль заботы о воинах, закончивших военную службу, в стимулировании ревностного отношения к службе тех, кто находится в строю: «Ежели кому по долговременных трудах воинских за чем в поле служить было не возможно, то каждый будет снабден Его Царского Величества милостью, а без призрения никто оставлен не будет. Також чтоб все, взирая и будучи в надежде на сию Его Царского Величества милость, ревнивее к службе поступали»<sup>35</sup>.

Со стимулирующей функцией тесно связана поощрительная функция льгот. А.А. Гришкoveц отмечает, что, «занимаясь любым видом деятельности, абсолютное большинство людей явно или неявно желает общественного признания ее результатов, то есть общепринятых внешних форм выражения одобрения. Перспектива быть отмеченным, выделенным из общей массы возвышает человека как в собственных глазах, так и, что может быть еще важнее по его мнению, в глазах других людей. Вдвойне возвышает и приносит чувство наибольшего удовлетворения, когда личное мнение поощряемого и окружающих едины в оценке признания его заслуг»<sup>36</sup>.

Согласно законодательству, одним из оснований для предоставления льгот выступает наличие у граждан особых заслуг перед государством и обществом. Предоставление льгот по этому основанию не только является потребностью лица в особых мерах социальной защиты ввиду инвалидности, старости и т. д., но и служит формой поощрения и признания его заслуг перед обществом и государством. Например, льготы, установленные для инвалидов и участников Великой Отечественной войны, для ветеранов боевых действий, являются своеобразной мерой поощрения заслуженного поведения, «сверхисполнения» указанными лицами своих обязанностей, достижения ими общепризнанного результата (защита Родины, продолжительная, успешная и добросовестная военная служба, участие в вооруженных конфликтах и т. д.). Одновременно льготы для указанных лиц призваны в какой-то мере компенсировать возникшие в результате этого негативные последствия (ухудшение состояния здоровья)<sup>37</sup>.

В рамках рассмотрения поощрительной функции социальных льгот весьма интересным представляется выведенный С.В. Калашниковым принцип виктимизации в социальной политике<sup>38</sup>. В условиях применения данного принципа критерием установления льгот является признание за определенным меньшинством статуса жертвы.

<sup>30</sup> См.: *Боннер А.Т.* Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М., 1992. С. 13; *Холостова Е.И.* Социальная политика. М.: ИНФРА-М, 2001. С. 23 – 24.

<sup>31</sup> См.: *Калашников С.В.* Функциональная теория социального государства. М.: Экономика, 2002. С. 129, 146 – 148.

<sup>32</sup> См.: *Малько А.В.* Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 60.

<sup>33</sup> *Престиж социальный* – привлекательность, приписываемая в общественном сознании различным сторонам общественной жизни и деятельности людей (их социальному положению, профессии, психологическим и физическим качествам), а также социальным институтам, организациям (Российский энциклопедический словарь: В 2-х кн. М.: Большая Российская энциклопедия, 2000. Кн. 2. С. 1246).

<sup>34</sup> См.: *Малько А.В.* Льготная и поощрительная правовая политика. С. 68.

<sup>35</sup> Военное законодательство Российской империи (Кодекс русского военного права) // Российский военный сборник. М.: Воен.-т., 1996. Вып. 10. С. 214.

<sup>36</sup> *Гришкoveц А.А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003. С. 173.

<sup>37</sup> См.: *Морозова И.С.* Указ. соч. С. 26 – 27.

<sup>38</sup> См.: *Калашников С.В.* Функциональная теория социального государства. С. 152 – 153.

Основанием получения данного статуса являются не только события в настоящем, но и события в прошлом. «Раны и страдания прошлых лет тоже становятся своего рода капиталом, а театрализация несчастья – пусковым механизмом требования восстановления справедливости»<sup>39</sup>. Типичным примером реализации принципа виктимизации является предоставление льгот ветеранам боевых действий в Афганистане и в Чеченской Республике, для получения которых достаточен лишь сам факт пребывания военнослужащих в указанных регионах вне зависимости от продолжительности и степени участия в боевых действиях. Через установление льгот государство как бы поощряет указанных граждан за их участие в прошлом в выполнении социально значимых задач в условиях, сопряженных с риском для жизни и здоровья.

Осуществляя рассмотренные выше функции, льготы одновременно несут специфическую социально-психологическую нагрузку. Так, они могут воплощать в себе некие своеобразные извинения, покаяние государства, например, перед семьями военнослужащих, погибших при исполнении служебных обязанностей или перед лицами, в свое время необоснованно репрессированными. В этом находит свое выражение психологическая функция льгот.

Указанная функция проявляется также и в том, что установленные законом льготы для значительной части их получателей (прежде всего – для ветеранов) являются формой общественного и государственного признания их заслуг перед государством и обществом, т. е. содержат в себе достаточно весомую морально-психологическую составляющую. Эта сторона льгот закреплена законодательно: в преамбуле Федерального закона «О ветеранах» законодатель в качестве важнейших целей данного Закона определил создание условий, обеспечивающих ветеранам достойную жизнь, активную деятельность, почет и уважение в обществе.

Многие ветераны (например, ветераны боевых действий в Чеченской Республике), это молодые, вполне трудоспособные люди, и по данному формальному признаку они не могут быть объектом государственного социального вспомоществования. Но эти люди прошли войну, с оружием в руках защищали целостность и государственный суверенитет России, рисковали своей жизнью и здоровьем. Законодательно установленные льготы и другие социальные гарантии важны для них не только своей материальной составляющей (при всей ее важности), выраженной в рублях и копейках, они являются формой государственного признания их заслуг, носят почетный, вознаградительный характер, служат основой их высокой самооценки и оценки обществом. Психологическую функцию льгот перевести в денежную форму невозможно в принципе. Очень удачно, на наш взгляд, высказался на этот счет научный руководитель Института проблем глобализации М. Делягин: «Социальные льготы – принципиально нерыночный механизм, исходящий из потребностей, а не спроса, и применение к нему стандартных рыночных процедур не имеет оправдания»<sup>40</sup>.

Льготы для военнослужащих и ветеранов выступают своего рода показателем, внешним атрибутом, отличительным признаком данной категории граждан. Перевод льгот в денежную форму уничтожает эту внешнюю атрибутику: получив вместо льгот деньги, ветеран теряет самоидентификацию своей личности, выражающуюся в том, что он «не такой как все». Осознание того, что он, ветеран, инвалид, военнослужащий и т. д., должен «как все» становиться в кассу и покупать билет на транспорт, «как все» оплачивать в полном объеме жилье и коммунальные услуги, путевку в санаторий и т. д., неизбежно будет оказывать очень сильное деструктивное воздействие на психическое состояние указанных граждан. И даже если денег на оплату всех этих услуг у них будет вполне достаточно, на преодоление отрицательных психологических последствий реформирования льгот потребуются годы и десятилетия, поскольку речь идет о миллионах заслуженных людей, которым сложно менять свои установки и жизненные привычки<sup>41</sup>.

Известный специалист в области социальной защиты населения Е.Ш. Гонтмахер, комментируя развернувшуюся в обществе дискуссию в связи с заменой натуральных льгот денежными выплатами, совершенно справедливо заметил, что «без понимания психологии людей, их мотивации ничего путного не получится. На бумаге все гладко, а на деле мы получаем массовое недовольство, которое рано или поздно будет иметь тяжкие политические последствия»<sup>42</sup>.

### 3. Реформирование льгот военнослужащих: приобретения и потери

Система социальных льгот, установленная законодательством для военнослужащих, не является застывшей, раз и навсегда данной. Она находится в постоянной динамике, обусловленной, с одной стороны, изменениями социально-экономической ситуации в стране и экономических возможностей государства в реализации мер социальной защиты военнослужащих, а с другой – изменениями военно-политической обстановки, возникновением новых задач и приоритетов военного строительства.

Анализ военно-социального законодательства показывает, что за последние годы система льгот военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей претерпела весьма существенные изменения. Комплекс государственных мер по реформированию системы льгот для указанных категорий граждан осуществляется по трем основным направлениям:

первое направление состоит в установлении дополнительных льгот для участников боевых действий в Северо-Кавказском регионе в период с декабря 1994 г. по декабрь 1996 г. и контртеррористических операций, проводимых в данном регионе с августа 1999 г. В указанный период в нашей стране принято более трех десятков нормативных

<sup>39</sup> Розанваллон П. Новый социальный вопрос. М.: Изд. «Ad Marginet», 1998. С. 58.

<sup>40</sup> См.: Делягин М. По нижней границе. Кому выгодна замена льгот денежными выплатами? // Ваше право. 2004. № 23 – 24. С. 17.

<sup>41</sup> Более подробно о психологических проблемах реформирования льгот см.: Корякин В. Психология ветеранов неподвластна «монетизации»: льготы являются формой общественного и государственного признания их заслуг перед страной и обществом, а не обогащением // Независимое военное обозрение. 2004. № 28.

<sup>42</sup> См.: Российская газета. 2004. 16 июня.

правовых актов различного уровня – от федеральных законов до ведомственных актов, устанавливающих льготный режим правового регулирования социальной защиты данных категорий военнослужащих и членов их семей. К числу основных льгот, установленных для них, относятся: льготное исчисление выслуги лет на пенсию и для получения очередного воинского звания; льготы по обеспечению жильем (первоочередной порядок обеспечения жильем ветеранов боевых действий и внеочередной – семей погибших военнослужащих); внеконкурсное зачисление в гражданские образовательные учреждения и без вступительных экзаменов – в военные. В соответствии с Федеральным законом от 27 ноября 2002 г. № 158-ФЗ на указанных военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, с 1 января 2004 г. распространены льготы, установленные Федеральным законом «О ветеранах» для ветеранов боевых действий. Эти и другие льготы носят комплексный характер, выполняя компенсационную, стимулирующую, поощрительную и другие функции;

второе направление реформирования системы льгот заключается в переводе ряда льгот военнослужащих в форму денежных выплат. В решении данной задачи можно выделить два этапа:

на первом этапе в соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот» от 7 мая 2002 г. № 49-ФЗ с 1 июля 2002 г. отменены такие важные льготы военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, как оплата в размере 50 % занимаемой жилой площади и коммунальных услуг, а также установки и пользования телефоном и освобождение военнослужащих от уплаты налога на доходы физических лиц. В качестве компенсации отрицательных последствий отмены указанных льгот с 1 июля 2002 г. в 1,5 раза повышены должностные оклады военнослужащих, а с 1 января 2003 г. в 2,2 раза повышены оклады в соответствии с присвоенными воинскими званиями. Пропорционально указанному повышению окладов денежного довольствия военнослужащих возросли и размеры пенсий военных пенсионеров. Этим же Законом льготы семей военнослужащих, потерявших кормильца, по оплате жилья и коммунальных услуг заменены правом на получение ежемесячной денежной компенсации в размере 50 % понесенных расходов на указанные цели;

на втором этапе в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ с 1 января 2005 г. признаны утратившими силу правовые нормы о праве военнослужащих на бесплатный проезд на общественном транспорте внутригородского, местного и пригородного сообщений; о праве военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, на бесплатное получение в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства и ведения дачного хозяйства или садоводства; об освобождении военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, от уплаты земельного налога и налогов на имущество физических лиц. Отмена указанных и некоторых других льгот компенсирована военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, повышением на 50 % размера ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы. Этим же Законом ряд льгот, установленных для ветеранов боевых действий (льготы по уплате налогов, бесплатный проезд в общественном транспорте, льготное лекарственное обеспечение и др.), заменены ежемесячной денежной выплатой в размере 1 100 руб.;

третье направление нацелено на установление льготного правового регулирования перехода к комплектованию ряда соединений и воинских частей военнослужащими, проходящими военную службу по контракту. В рамках решения данной задачи принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 26 апреля 2004 г. № 29-ФЗ, которым уточнен порядок предоставления льгот военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в соединениях и воинских частях постоянной боевой готовности на должностях, подлежащих комплектованию солдатами, матросами и сержантами. В соответствии с данным Федеральным законом указанным категориям военнослужащих, заключившим контракты после 1 января 2004 г., льготы по санаторно-курортному лечению заменены ежегодной денежной компенсацией; установлено право военнослужащих (кроме офицеров), непрерывная военная служба по контракту которых составляет более трех лет, на внеконкурсное поступление в гражданские учебные заведения; указанным военнослужащим, заключившим контракт после 1 января 2004 г., и членам их семей право бесплатного проезда к месту проведения основного отпуска заменено выплатой соответствующей денежной компенсации<sup>43</sup>.

#### Заключение

Проведенный в настоящей статье анализ правового института льгот и его места в отечественной правовой системе показывает, что, несмотря на повсеместное исключение понятия «льготы» из российского законодательства, данный правовой институт остается важнейшим средством регулирования правоотношений в различных областях общественной жизни, в том числе – в сфере государственной военно-социальной политики. К числу важнейших льгот, которые не подверглись и, в силу их правовой природы, не могут быть подвергнуты преобразованию в форму денежных выплат, относятся льготное исчисление выслуги лет на пенсию, первоочередное, внеочередное и преимущественное право отдельных категорий военнослужащих на некоторые блага (например, на получение жилья, на приобретение путевки в санаторно-курортное учреждение, на установку квартирного телефона и др.), а также льготы по поступлению в образовательные учреждения (вне конкурса, без сдачи вступительных экзаменов и др.).

Следует заметить, что льготы, содержание которых составляет право на внеочередное, первоочередное или преимущественное получение каких-либо благ, – преходящее, временное явление, поскольку социально-экономическая причина их установления – повышенный спрос и дефицит этих благ. По мере роста национального богатства страны, благосостояния населения, повышения экономических и финансовых возможностей государства

<sup>43</sup> Более подробно о содержании Федерального закона от 26 апреля 2004 г. № 29-ФЗ см.: *Фатеев К.В.* Об изменениях в порядке прохождения военной службы, а также некоторых условиях военной службы в соединениях и воинских частях постоянной готовности на должностях, подлежащих комплектованию солдатами, матросами, сержантами и старшинами // *Право в Вооруженных Силах.* 2004. № 6. С. 2 – 6.

такие льготы будут терять свою значимость и постепенно отомрут. Хотя сегодня с большим трудом можно представить, что, например, когда-нибудь будет решена жилищная проблема военнослужащих и в связи с этим отпадет необходимость устанавливать для отдельных категорий граждан право внеочередного или первоочередного получения жилья, однако наша недавняя история дает определенный повод для оптимизма. Вспомним, как сравнительно недавно, чуть более десятилетия назад, в воинских частях существовали очереди на покупку военнослужащими личного автомобиля, ковровых изделий, других товаров повышенного спроса. Для отдельных категорий военнослужащих (многодетных, передовиков боевой учебы и службы, участников боевых действий и др.) устанавливались льготы по первоочередному и внеочередному приобретению данных товаров. Эти льготы активно использовались командованием в стимулировании добросовестной военной службы. Сегодня, когда экономическая ситуация в стране коренным образом изменилась, подобные льготы выглядят анахронизмом. Нечто подобное, видимо, произойдет в будущем со льготами по обеспечению военнослужащих жильем.

Итак, Закон о реформировании отечественной системы льгот различных категорий граждан, включая военнослужащих, принят и с 1 января 2005 г. вступает в законную силу. Полная картина о достоинствах и недостатках данного Закона будет складываться по мере его реализации, которая станет серьезным экзаменом дееспособности федеральной власти, поскольку за последнее десятилетие в нашей стране сформировалось недоверие к государству, которое очень часто ставило население страны, включая военнослужащих, в тяжелое положение.

В связи с вышесказанным хотелось бы напомнить правовую позицию, которую сформулировал и неоднократно подтверждал Конституционный Суд Российской Федерации: изменение законодателем ранее установленных правил должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики в социальной сфере, в частности, по вопросам социального обеспечения военнослужащих и ветеранов. Это необходимо для того, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты, т. е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано.

## **Продовольственное обеспечение военнослужащих**

*О.В. Зарипов, старший лейтенант юстиции, начальник юридической группы 939-го Центра заказов и поставок продовольственной службы*

В один из разделов проекта Военного кодекса предлагается включить нормы, регулирующие снабжение Вооруженных Сил, других войск, формирований и органов. Снабжение включает в себя, в частности, продовольственное обеспечение потребностей военных организаций и военнослужащих.

Продовольственное обеспечение – одно из главнейших условий существования человека, может быть, самое главное. Еда входит в число условий материальной жизни общества вместе с жильем, одеждой, окружающей средой.

Продовольственное обеспечение военнослужащих осуществляется по нормам и в сроки, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации, в порядке, определяемом Министерством обороны Российской Федерации (иным федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба), в одной из следующих форм:

– организация питания по месту военной службы – для военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, и отдельных категорий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;

– выдача продовольственного пайка;

– выплата денежной компенсации взамен положенного продовольственного пайка (питания) в размере его стоимости – по просьбе военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а для военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, только за время нахождения в местах использования отпуска;

– выплата продовольственно-путевых денег военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, на время нахождения в пути следования, а также на время нахождения в пунктах командировок, если в этих пунктах отсутствует организованное питание военнослужащих.

Рассмотрим все указанные формы подробнее.

1. Организация питания по месту военной службы – для военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, и отдельных категорий военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации

Пища в столовых воинских частей готовится строго по раскладке продуктов.

В воинских частях, личный состав которых получает питание по общевоинскому пайку, горячая пища готовится и выдается три раза в сутки (на завтрак, обед и ужин) и не менее четырех раз в сутки по пайку для суворовцев, нахимовцев и воспитанников военно-музыкальных училищ.

Часы приема пищи личным составом определяются командиром воинской части.

Пайк при трехразовом питании распределяется по энергетической ценности (калорийности) следующим образом: на завтрак – 30 – 35 %, на обед – 40 – 45 % и на ужин – 30 – 20 %. В зависимости от условий боевой подготовки и распорядка дня воинской части распределение пайка может быть изменено командиром воинской части.

Раскладка продуктов составляется начальником продовольственной службы (помощником командира корабля) совместно с начальником медицинской службы воинской части, начальником столовой и мастером по технологии приготовления пищи или инструктором (поваром, коком), там, где последних нет, – со старшим поваром (коком).

Раскладка продуктов подписывается заместителем командира воинской части по тылу (помощником командира по снабжению), начальником продовольственной службы, начальником медицинской службы и утверждается командиром воинской части.

Вносить изменения в утвержденную раскладку продуктов без разрешения командира воинской части запрещается. После каждого внесения изменения командир воинской части обязан подтвердить свое разрешение подписью в раскладке продуктов.

Раскладка продуктов, как правило, составляется на неделю отдельно по каждой норме в трех экземплярах. Первый экземпляр (подлинник) остается в делопроизводстве продовольственной службы и является основанием для выписки продуктов с продовольственного склада в столовую (на камбуз), а два экземпляра выдаются в столовую. Один из них вывешивается в вестибюле столовой для ознакомления питающихся, а другой находится у инструктора-повара (старшего повара, инструктора-кока) для руководства при приготовлении пищи.

При составлении раскладки продуктов учитываются особенности и характер боевой подготовки, установленный режим питания, наличие и ассортимент продуктов, продовольственные пайки, наличие и состояние технологического, холодильного и немеханического оборудования в столовой воинской части, а также пожелания и запросы питающихся.

Далее продукты со склада воинской части в столовую для приготовления пищи взвешиваются и отпускаются инструктору-повару (коку), старшему повару (коку) в присутствии дежурного по столовой по накладным, выписанным в двух экземплярах (раздельно на завтрак, обед и ужин) на основании раскладки продуктов и данных книги учета движения питающихся.

Отпуск продуктов со склада в столовую производится в чистую, специально предназначенную для этих целей закрытую тару, имеющую соответствующую маркировку («Мясо», «Рыба», «Масло» и т. д.).

Закладка продуктов в котел производится поварами по массе в присутствии дежурного по столовой. После приготовления пищи и до начала подачи готовой пищи на столы ее качество проверяется должностными лицами воинской части.

Врач (фельдшер) совместно с дежурным по воинской части проверяет качество готовой пищи непосредственно в горячем цехе (местах ее выдачи), санитарное состояние помещений столовой, столово-кухонной посуды и инвентаря.

Результаты проверки врачом (фельдшером) записываются в книгу учета контроля за качеством приготовления пищи, после чего дежурный по воинской части дает разрешение на выдачу пищи личному составу.

Готовая пища, кроме того, ежедневно на каждом приеме пищи опробуется командиром воинской части или по его указанию одним из его заместителей. Опробование пищи заключается в определении ее вкусовых качеств и объема, массы мясных (рыбных) порций, холодных закусок, первых, вторых и третьих блюд.

Командир воинской части (заместитель командира воинской части) производит опробование пищи непосредственно в обеденном зале за одним из столов совместно с личным составом во время приема пищи. Результаты опробования пищи также записываются в книгу учета контроля за качеством приготовления пищи с выставлением оценок отдельно каждому блюду. При обнаружении несоответствия объема, массы порций и блюд, выданных личному составу, в сторону их уменьшения относительно расчетных данных, указанных в раскладке продуктов, выявляются причины их несоответствия и принимаются соответствующие меры.

Помимо военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, в столовых могут питаться военнослужащие проходящие военную службу по контракту, а именно:

1. Военнослужащие летного состава, а также другие категории военнослужащих, обеспечиваемые продовольствием за счет государства по норме № 2, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 479-28.

2. Военнослужащие, проходящие военную службу на надводных и подводных кораблях и судах обеспечения, в управлениях и на базах соединений кораблей и судов обеспечения Военно-Морского Флота и морских частях (подразделениях) и соединениях пограничных и внутренних войск, а также проходящие подготовку в учебных центрах Военно-Морского Флота и в учебных центрах подготовки морских специалистов пограничных войск.

3. Военнослужащие, постоянно работающие на аэродромах, полигонах, технических и стартовых позициях по непосредственному обслуживанию летательных аппаратов и обеспечению их полетов.

4. Военнослужащие в период несения боевого дежурства (дежурства), участия в полевых учениях (маневрах) и в других случаях, когда по условиям службы, расквартирования или семейным обстоятельствам получение на руки положенных им продовольственных пайков затруднено и требуется организация им питания через столовые воинских частей.

5. Курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования.

6. Военнослужащие, находящиеся на излечении или обследовании в военно-медицинских (медицинских) подразделениях, частях и учреждениях.

## 2. Выдача продовольственного пайка.

Выдача продовольственного пайка осуществляется в соответствии с нормами продовольственного пайка, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 479-28. Приведу пример нормы выдачи продовольственного пайка.

### Норма № 1

#### Общевойсковой паек

Основание: постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 479-28.

Данная норма действует с примечаниями, указанными в приложении № 1 к Положению о продовольственном обеспечении Вооруженных Сил Российской Федерации на мирное время (утверждено приказом Министра обороны Российской Федерации 2000 г. № 400).

Наименование продуктов	Количество на одного человека в сутки, г
Хлеб из смеси ржаной обдирной и пшеничной муки 1 сорта	350
Хлеб белый из пшеничной муки 1 сорта	400
Мука пшеничная 2 сорта	10
Крупа разная	120
Макаронные изделия	40
Мясо	200
Рыба	120
Жиры животные топленые, маргарин*(1)	20
Масло растительное*(1)	20
Масло коровье	30
Молоко коровье	100
Яйца куриные, шт. (в неделю)	4
Сахар	70
Соль пищевая	20
Чай	1,2
Лавровый лист*(2)	0,2
Перец	0,3
Горчичный порошок	0,3
Уксус	2
Томатная паста	6

Картофель и овощи, всего	900
В том числе:	
картофель	600
капуста	130
свекла	30
морковь	50
лук	50
огурцы, помидоры, коренья, зелень	40
Соки плодовые и ягодные	50
или напитки фруктовые	65
Концентрат киселя на плодовых и ягодных экстрактах	30
или фрукты сушеные	20
Поливитаминовый препарат «Гексавит», драже*(3)	1

3. Выплата денежной компенсации взамен положенного продовольственного пайка (питания) в размере его стоимости – по просьбе военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, а для военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, только за время нахождения в местах использования отпуска.

В соответствии с п. 18 Положения о продовольственном обеспечении Вооруженных Сил Российской Федерации на мирное время (утверждено приказом Министра обороны Российской Федерации 2000 г. № 400, зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации 16 октября 2000 г., № 2421) военнослужащим и другим контингентам за счет государства пайки выдаются в виде питания, продуктами на руки или взамен их выплачивается денежная компенсация. Денежная компенсация взамен положенных продовольственных пайков (с учетом дополнительных продуктов) в размере их стоимости (если на соответствующий год федеральным законом не установлен иной размер) выплачивается военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, и другим контингентам, имеющим право на получение продовольствия за счет государства, по их просьбе, а также военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, только за время нахождения в местах использования отпуска.

Размер денежной компенсации взамен продовольственного пайка с 2000 г. по настоящее время устанавливается федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год в размере 20 руб. в сутки.

Так, на 2000 г. денежная компенсация взамен продовольственного пайка установлена Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2000 год» от 31 декабря 1999 г. № 227-ФЗ (приложение № 3, п. 13, секретно) из расчета 20 руб. в сутки.

На 2001 г. из расчета 20 руб. в сутки – Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2001 год» от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ (приложение № 4, п. 8, секретно).

На 2002 г. из расчета 20 руб. в сутки – Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2002 год» от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ (приложение № 9, п. 5, секретно).

(Указанные положения федеральных законов были доведены до войск совместными телеграммами начальника Тыла Вооруженных Сил Российской Федерации – заместителя Министра обороны Российской Федерации и начальника Главного управления военного бюджета и финансирования (на 2002 г. – Главного финансово-экономического управления) Минобороны России: от 10 января 2000 г. № 163/1/6, от 17 января 2001 г. № 163/2/10, от 25 января 2002 г. № 163/2/33)

На 2003 г. из расчета 20 руб. в сутки – Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2003 год» от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ (ст. 97).

На 2004 г. из расчета 20 руб. в сутки – Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2004 год» от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ (ст. 102).

4. Выплата продовольственно-путевых денег военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, на время нахождения в пути следования, а также на время нахождения в пунктах командировок, если в этих пунктах отсутствует организованное питание военнослужащих.

В соответствии со ст. 28 Положения о продовольственном обеспечении Вооруженных Сил Российской Федерации на мирное время (утверждено приказом Министра обороны Российской Федерации 2000 г. № 400) военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, за время пребывания в отпуске (в том числе каникулярном), не считая времени нахождения в пути следования, взамен положенного продовольственного пайка выплачивается денежная компенсация в размерах, указанных в п. 18 данного Положения. За время следования к месту проведения отпуска и обратно выплачиваются продовольственно-путевые деньги или выдается индивидуальный рацион питания (норма № 10) в порядке, установленном гл. IX указанного Положения.

В соответствии со ст. 178 вышеуказанного Положения продовольственно-путевые деньги военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, выплачиваются на время нахождения в пути следования, а также на время нахождения в пунктах командировок, если в этих пунктах отсутствует организованное их питание, в следующих случаях:

- при следовании для прохождения военной службы в другие воинские части или при направлении на учебу в воинские части и в военно-учебные заведения;
- при направлении на лечение в военные и гражданские лечебные учреждения;
- при следовании к месту проведения отпуска и обратно;
- при следовании в служебные командировки и возвращении из командировок;

- при направлении в служебные командировки в пункты, где не представляется возможным обеспечить питанием через столовые воинских частей – на путь следования и на все время нахождения в пунктах командировок;
- при увольнении из Вооруженных Сил – на время следования до избранного места жительства (если они не обеспечиваются горячей пищей или рационом питания).

Совместной телеграммой ЦПУ МО РФ и ГлавФЭУ МО РФ от 15 января 2004 г. № 163/2/13 установлено, что выплата военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, продовольственно-путевых денег с 1 января 2004 г. производится в случаях, предусмотренных Положением о продовольственном обеспечении Вооруженных Сил Российской Федерации на мирное время, в размере 50 руб. в сутки, кроме того, указанным военнослужащим, назначенным в состав караулов по сопровождению грузов при следовании к месту приемки грузов или возвращении пассажирскими поездами эта выплата производится в размере 55 руб. в сутки.

**Социальному найму объявлен дефолт (однако право граждан, уволенных с военной службы, на получение жилых помещений по договору социального найма пока еще можно защитить в судебном порядке)**

*А.В. Воротников, подполковник запаса, кандидат военных наук, начальник юридического отдела коммерческой организации*

Право на жилище для военнослужащих, увольняемых с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, и лиц, уволенных с военной службы по таким же основаниям, в настоящее время устанавливается действующим жилищным законодательством и ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ.

В соответствии с общими нормами жилищного законодательства основным и гарантированным государством способом реализации жилищных прав вышеуказанной категории граждан является обеспечение жилыми помещениями по договору социального найма (ЖК РСФСР, п. 13 и п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). При этом жилое помещение по договору социального найма должно быть предоставлено гражданам, увольняемым с военной службы и изъявившим желание остаться проживать по последнему месту службы, до увольнения с военной службы, а увольняемым с военной службы и намеренным изменить место проживания – в трехмесячный срок с момента прибытия по избранному месту жительства.

Кроме того, ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» предусмотрены два способа оказания государством помощи указанной категории лиц в осуществлении жилищных прав: предоставление безвозмездной финансовой помощи (субсидии) на строительство (покупку) индивидуальных домов или квартир (п. 7 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»), постановление Правительства Российской Федерации «О порядке оказания безвозмездной финансовой помощи на строительство (покупку) жилья и выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим и гражданам, уволенным с военной службы» от 26 июня 1995 г. № 604) и предоставление денежных средств на приобретение жилья в рамках подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004 – 2010 гг., входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 гг. (п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»), подпрограмма «Государственные жилищные сертификаты» на 2004 – 2010 гг., входящая в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 гг. (далее – программа «Государственные жилищные сертификаты»).

Субъектами предоставления жилья по договору социального найма гражданам, увольняемым с военной службы и пожелавшим остаться проживать по последнему месту службы, являются федеральные органы исполнительной власти, в организациях, подведомственных которым данные граждане проходят военную службу, а для граждан увольняемых с военной службы и намеренных изменить место проживания, и граждан уже уволенных с военной службы, – органы местного самоуправления по избранному месту жительства и в установленных случаях федеральные органы исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба (например, в случае отселения уволенных военнослужащих из закрытого военного городка). Субъектами предоставления денежных средств в форме безвозмездной финансовой помощи (субсидии) на строительство (покупку) жилья или в рамках программы «Государственные жилищные сертификаты» до увольнения граждан с военной службы являются федеральные органы исполнительной власти, в которых данные граждане проходят службу, а для граждан увольняемых с военной службы и намеренных изменить место проживания, и граждан, уже уволенных с военной службы, – органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (за исключением граждан, уволенных с военной службы и проживающих в закрытых военных городках, имеющих право на предоставление субсидии как от федеральных органов исполнительной власти, так и от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по избранному месту жительства). При этом предоставление жилых помещений по договору социального найма гражданам, изменяющим место жительства при увольнении, должно осуществляться независимо от финансирования из федерального бюджета<sup>1</sup>, а выделение денежных средств в качестве безвозмездной финансовой помощи (субсидии) на строительство (покупку) жилья или в рамках программы «Государственные жилищные сертификаты» – за счет средств федерального бюджета.

В последнее время государственными (как военными, так и гражданскими) чиновниками в сознании граждан как увольняемых, так и уже уволенных с военной службы, настойчиво формировалось мнение о том, что единственным способом реализации жилищных прав этих категорий граждан является приобретение жилых помещений на денежные средства, полученные в рамках программы «Государственные жилищные сертификаты». Это мнение всячески укреплялось посредством сопротивления законным требованиям граждан о предоставлении жилья по договору социального найма как при увольнении, так и при прибытии к избранному месту жительства, а также посредством отказов от предоставления безвозмездной финансовой помощи (субсидии). Со временем это сопротивление стало «политикой», проводимой федеральными органами исполнительной власти, в которых граждане проходят военную службу, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в отношении категории граждан, добросовестно выполнивших воинский долг перед своей страной, и направленной на понуждение их к «добровольному» участию в программе «Государственные жилищные сертификаты».

В борьбе с данной «политикой» в лучшем положении оказывались граждане, уволенные с военной службы и изменившие место жительства. В случае нарушения их прав на получение жилья по договору социального найма или на предоставление безвозмездной финансовой помощи (субсидии) на строительство (покупку) жилья, было проще обращаться за защитой своих интересов в суды, поскольку правовые нормы ныне действующего законодательства достаточно четко устанавливают обязанности органов государственной власти и местного самоуправления по реализации жилищных прав этой категории граждан. Рассмотрение таких дел показало, что не предоставление жилья

<sup>1</sup> Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июля 2001 г. по делу № 111пв-01пр.

гражданам по договору социального найма в трехмесячный срок<sup>2</sup> или не предоставление безвозмездной финансовой помощи (субсидии) на строительство (покупку) жилья<sup>3</sup> является нарушением прав граждан, уволенных с военной службы, и подлежит защите.

С практической точки зрения интерес представляют правовые основы возникновения исков о предоставлении жилых помещений по договору социального найма и ход судебных процессов по их рассмотрению. Правовые основы защиты права на получение жилого помещения по договору социального найма и ход судебного процесса достаточно полно изложены в публикациях А.В. Иванова «Право на жилье судом подтверждено. Дело за исполнением или продолжение следует?» («Право в Вооруженных Силах», № 11, 2003 г.), «Право на жилье еще раз подтверждено, на этот раз Верховным Судом Российской Федерации» («Право в Вооруженных Силах», № 9, 2004 г.).

Успешное завершение судебного дела, рассмотренного в качестве примера в вышеуказанных публикациях<sup>4</sup>, привело к защите и восстановлению нарушенного права лица, уволенного с военной службы по организационно-штатным мероприятиям. Казалось бы, данное дело можно считать показателем торжества законности и, при наличии определенных условий, ориентиром при рассмотрении аналогичных дел, особенно применительно к городам федерального значения Москве и Санкт-Петербургу. Однако, несмотря на это, надзорная инстанция Московского городского суда по-прежнему продолжает оставлять без рассмотрения надзорные жалобы граждан на неправомерные судебные постановления районных судов города, основанные на доводах, которым была дана оценка Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации (дела граждан М. и К.) Кроме того, подход президиума Московского городского суда к рассмотрению дел о предоставлении гражданам, уволенным с военной службы, жилых помещений по договору социального найма в г. Москве был воспринят районными судами г. Москвы как сложившаяся судебная практика. В результате этого одним из районных судов города было вынесено решение об обязанности одного из муниципалитетов г. Москвы предоставить жилое помещение лицу, уволенному с военной службы (дело гражданина N). Это решение с осени 2003 г. не может быть исполнено службой судебных приставов, поскольку, с одной стороны, оно обоснованно оспаривается муниципалитетом, а с другой стороны, такое решение в принципе не может быть реализовано в связи с нарушением судом норм закона при его вынесении. При этом доводы как кассационной, так и надзорной жалоб муниципалитета на это решение соответствующими инстанциями Московского городского суда сочтены не достаточными для отмены решения и рассмотрения дела в порядке надзора соответственно.

Кроме этого, в настоящее время появился серьезный аспект, который необходимо учитывать тем, кто, ознакомившись со сложившейся судебной практикой и вышеуказанными публикациями, намерен защищать свои права в судебном порядке.

5 августа 2004 г. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

Статьей 100 указанного закона в ныне действующую редакцию ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» с 1 января 2005 г. вносятся следующие изменения:

«...»

пункт 2 изложить в следующей редакции:

«2. Жилищное строительство и приобретение жилья для военнослужащих – граждан осуществляется за счет средств федерального бюджета федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба. Обеспечение жильем военнослужащих – граждан, подлежащих увольнению с военной службы после 1 января 2005 года, осуществляется за счет средств федерального бюджета федеральными органами исполнительной власти.

Обеспечение жильем граждан, уволенных с военной службы, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года в органах местного самоуправления на территории субъектов Российской Федерации, осуществляется за счет средств федерального бюджета путем выдачи государственных жилищных сертификатов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по месту постановки на учет»;

пункт 7 признать утратившим силу; в пункте 12 слово «обязаны» заменить словом «вправе»;

абзац третий, четвертый и пятый пункта 13 признать утратившими силу;

в пункте 14:

абзац первый и второй изложить в следующей редакции:

«Обеспечение жильем военнослужащих – граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей при перемене места жительства осуществляется федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилья, в том числе путем выдачи государственных жилищных сертификатов. Право на обеспечение жилой площадью на данных условиях предоставляется указанным гражданам один раз. Документы о сдаче жилых помещений Министерству обороны Российской Федерации (иному федеральному органу исполнительной власти, в котором федеральным законом

<sup>2</sup> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 12 ноября 1999 г. по делу № 5-В99-29 и определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. по делу № 5-В03-98.

<sup>3</sup> Постановление президиума Московского городского суда от 4 марта 1999 г. по делу №44г-347.

<sup>4</sup> Дело Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации № 5-В03-98.

предусмотрена военная служба) и снятии с регистрационного учета по прежнему месту жительства представляются указанными гражданами и совместно проживающими с ними членами их семей при получении жилой площади по избранному месту жительства.

При невозможности обеспечить жильем граждан, уволенных с военной службы и членов их семей, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 года в муниципальных образованиях, ежемесячно выплачивать им денежную компенсацию за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации»;

в абзаце четвертом слово «льгот» заменить словами «социальных гарантий».

Повторюсь, что изменения вступают в силу с 1 января 2005 г. Они существенно меняют правовые основы реализации жилищных прав как граждан, уволенных с военной службы, так и граждан, которым предстоит увольнение.

Изменение правовых основ для реализации и защиты жилищных прав граждан, уволенных с военной службы и признанных органами местного самоуправления нуждающимися в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г., состоит в следующем.

Во-первых, внесенные изменения отменяют льготное обеспечение (в трехмесячный срок) жилыми помещениями по договору социального найма и оставляют только один способ осуществления жилищных прав – путем получения денежных средств на приобретение жилья по программе «Государственные жилищные сертификаты» от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом срок получения государственных жилищных сертификатов не устанавливается.

Во-вторых, с вступлением в силу данных изменений граждане указанной категории утрачивают право на получение безвозмездной финансовой помощи (субсидии) на строительство (покупку) индивидуальных домов или квартир от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета.

Представляется, что с вступлением в силу указанных изменений у граждан, ныне не имеющих возможности для участия в программе «Государственные жилищные сертификаты» или отказывающихся (ведь пока участие добровольное) от участия, остается два пути: либо быть принужденными к такому участию (и неизвестно когда получить денежные средства по программе «Государственные жилищные сертификаты»), либо на общих основаниях пытаться добиваться признания органами местного самоуправления нуждающимися в получении жилья по договору социального найма (если такое признание будет вообще допускаться новым жилищным законодательством).

При этом достаточно неопределенной представляется судьба граждан, которые в соответствии с ныне действующей редакцией абз. 2 п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» до обеспечения жилыми помещениями были временно размещены органами местного самоуправления в других жилых помещениях. Такими жилыми помещениями, как правило, являлись жилые помещения маневренного фонда. Для этих граждан «временные» жилые помещения маневренного фонда, следуя старой традиции нашей страны, в лучшем случае могут превратиться в «постоянные», либо, что еще хуже, к ним могут быть предъявлены требования об освобождении этих жилых помещений.

Изменение правовых основ для реализации жилищных прав граждан, увольняемых с военной службы и намеренных изменить место жительства по окончании службы, состоит в следующем.

Во-первых, отменяется трехмесячный срок предоставления жилых помещений этим гражданам после их прибытия на избранное место жительства.

Во-вторых, обязанность по обеспечению жилыми помещениями по договору социального найма в местах, избранных для постоянного проживания, перелagается на федеральный орган исполнительной власти, в котором военнослужащий проходит службу.

С учетом того, что для указанной категории граждан как при увольнении, так и после него принятые изменения сохраняют право на получение денежных средств по программе «Государственные жилищные сертификаты», представляется, что у граждан, не имеющих возможности для полной реализации своих жилищных прав посредством получения денежных средств по программе «Государственные жилищные сертификаты», остается два пути: либо принять участие в программе «Государственные жилищные сертификаты» (неизвестно когда получив денежные средства по программе «Государственные жилищные сертификаты») с привлечением ипотечного кредита, либо становиться на учет в своем ведомстве для получения жилья по договору социального найма в месте, избранном для постоянного проживания. При этом не определено законодателем срока предоставления жилья ведомством, в котором гражданин, подлежащий увольнению, проходит службу, и отсутствие регламента предоставления жилья для таких граждан, скорее всего значительно усложнит получение жилья таким способом.

Таким образом, можно сделать вывод, что лишение граждан, уволенных с военной службы, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г., в органах местного самоуправления, права на обеспечение жилыми помещениями по договору социального найма, а также возложение на них дополнительных расходов по приобретению жилья является для этой категории граждан не чем иным как значительным ухудшением их положения, существовавшего до внесения изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих», ведущим к нарушению жилищных прав. В связи с этим изменения, внесенные в Федеральный закон «О статусе военнослужащих», могут стать предметом еще одного судебного разбирательства, на этот раз скорее всего в Конституционном Суде Российской Федерации.

Изменения, внесенные в Федеральный закон «О статусе военнослужащих», после 1 января 2005 г. станут основанием отказов органов местного самоуправления от предоставления жилых помещений гражданам, уволенным с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями. Вероятнее всего, эти изменения не позволят судам принимать

решения об удовлетворении требований о предоставлении жилых помещений рассматриваемой категории граждан, если такие требования будут заявлены после 1 января 2005 г.

С учетом вышеизложенного судебная практика, сложившаяся в ходе рассмотрения в Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации дел № 5-В99-29, и № 5-В03-98, может быть изменена. Одной из предпосылок такому изменению может стать то, что в судебном постановлении по делу № 5-В03-98 Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не дала ответа на вопрос о том, какие нормы права (действовавшие на момент нарушения права или действовавшие на момент вынесения судебного постановления) должны быть положены в основу принятия решения. А от ответа на этот вопрос зависит, будет ли после 1 января 2005 г. подлежать защите право граждан, уволенных с военной службы, вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий в органах местного самоуправления до 1 января 2005 г.

Сейчас, когда Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации еще не принят Жилищный кодекс Российской Федерации, приведенные в настоящей статье, взгляды автора можно рассматривать как пессимистичный прогноз судебной защиты после 1 января 2005 г. прав граждан, уволенных с военной службы, на получение жилых помещений по договору социального найма. Однако более чем шестилетний опыт автора по участию в судебных процессах по защите жилищных прав лиц, уволенных с военной службы, в г. Москве позволяет говорить о том, что изменения, внесенные в ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», могут существенно повлиять на сложившуюся судебную практику, стать основой «затягивания» судебных процессов по делам о предоставлении этой категории граждан жилых помещений по договору социального найма.

Заканчивая обзор изменений, внесенных в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и, по существу, приводящих к отказу государства от обеспечения жильем помещениями граждан, уволенных с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и вставших на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г. в органах местного самоуправления, хочется порекомендовать гражданам, не согласным с заменой их права на получение жилья по договору социального найма на получение денежных средств по программе «Государственные жилищные сертификаты», начать защиту своего нарушенного права на жилище в суде до 1 января 2005 г. В этом случае можно сослаться на законодательство, действующее в настоящее время. Это может помочь избежать «невинных» ошибок судов в определении права, подлежащего применению при разрешении споров о предоставлении жилых помещений по договору социального найма, и как следствие стать основой для защиты нарушенного права на обеспечение жильем.

## **Правовой режим проведения контртеррористических операций как важная составляющая обеспечения внутренней военной безопасности государства**

*Фатеев К.В., полковник юстиции, кандидат юридических наук, доцент, профессор Военного университета*

Военной доктриной Российской Федерации терроризм отнесен к числу основных внутренних угроз. Новые подходы к этому явлению говорят о терроризме как о трансграничной угрозе.

Террористическая деятельность носит трансграничный характер, так как основным средством такой деятельности выступают террористические акты, которые осуществляются:

- 1) террористом или террористической организацией на территории более чем одного государства или наносят ущерб интересам более чем одного государства;
- 2) гражданами одного государства в отношении граждан другого государства или на территории другого государства;
- 3) в случае, когда как террорист, так и жертва терроризма являются гражданами одного и того же государства или разных государств, но преступление совершено за пределами территорий этих государств.

Под терроризмом понимается насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений.

Фактическое осуществление терроризма проявляется в террористической деятельности, включающей:

- организацию, планирование, подготовку и реализацию террористической акции;
- подстрекательство к террористической акции, насилию над физическими лицами или организациями, уничтожению материальных объектов в террористических целях;
- организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для совершения террористической акции, а равно участие в такой акции;
- вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;
- финансирование заведомо террористической организации или террористической группы или иное содействие им.

К числу особенностей современной террористической деятельности следует отнести тщательность подготовки и высокий уровень конспиративности террористических организаций; достаточный уровень вооруженности и технической оснащённости террористов, что делает угрозу совершения террористического акта вполне реальной; выбор высокоманевренных и защищенных от воздействия сил борьбы с терроризмом средств доставки к объекту, предназначенному для террористического акта и быстрой передислокации террористов из района его совершения; гибкость и неординарность тактики действий террористов на всем протяжении преступной акции, ведение наблюдения и контрнаблюдения и др.

Наше время характеризуется осознанием новых угроз международному миру и безопасности: в своей Резолюции 1377 от 12 ноября 2001 г. Совет Безопасности ООН назвал международный терроризм «одной из самых серьезных угроз для международного мира и безопасности в XXI веке». Международная террористическая деятельность несет угрозу военной безопасности государства и может рассматриваться как акт агрессии и одновременно как акт государственного терроризма. Уже сегодня такие вооруженные организации, как «Хамас», «Ирландская республиканская армия», «Исламская армия спасения» держат в напряжении целые государства (Израиль, Великобританию, Алжир) и доставляют головную боль мировому сообществу (Аль-Каида). Незаконная армия Республики Ичкерия в борьбе с Российской Федерацией показала возможности, которыми может располагать вооруженная террористическая организация. В последнее время террористическая деятельность в Российской Федерации опирается на крайне реакционное экстремистское течение – ваххабизм.

Ваххабизм – это движение, возникшее в Аравии в XVIII в. под руководством Иби-Абд-аль-Ваххаба, в последние годы превратившееся в политическое движение, сторонники которого, основываясь на специфической, субъективной интерпретации положений ислама, осуществляют деятельность (преимущественно с использованием насилия), направленную на изменение общественно-политического строя в первую очередь в странах распространения ислама. Ваххабитские группировки отличаются тем, что в их учении, которое они оценивают как единственно правильную трактовку ислама, присутствуют два неперемennых, системообразующих положения – о такфире и джихаде.

Такфир – это обвинение в неверии (по-арабски – куфр) всех тех, кто не согласен с ваххабитами. Причем речь идет только о мусульманах, которые не следуют той специфической интерпретации ислама, которую ваххабиты провозглашают единственно правильной (немусульмане являются всегда неверными). Такие мусульмане объявляются вероотступниками (по-арабски – муртад), в отношении которых по законам шариата предусмотрена исключительная мера – смертная казнь или убийство, которое становится похвальным делом для всякого мусульманина. Такфир ваххабиты распространяют на представителей власти в исламских государствах, на правоохранительные органы и силовые структуры, которые это государство защищают и поддерживают, а также на тех мусульман, которые самим фактом отказа ваххабитам в поддержке ставят себя в один ряд с правителями-вероотступниками.

Еще одно системообразующее положение идеологии ваххабитских группировок – особо трактуемое понятие джихада. В исламе установилось определение джихада как процесса нравственного самосовершенствования в

мирных, созидательных усилиях верующего. Такое понимание джихада вытекает из знаменитого хадиса (речения) пророка Мухаммеда о том, что Великим джихадом является не война, а мирный труд. Но ваххабиты трактуют джихад как исключительно вооруженную борьбу против кяфилов – неверных, вменяя ее в обязанность каждому правоверному мусульманину. Ваххабиты называют себя по разному: «Джихад» и «Исламская группа» (Египет), «Партия исламского освобождения» (действует во всем мире, включая постсоветские государства), «Сторонники шарии» (Великобритания), «Международный фронт борьбы против евреев и крестоносцев», Конгресс «Исламская нация» – «Конгресс народов Ичкерии и Дагестана» – «Исламские правительственные силы» (боевики Ш. Басаева на территории Чечни и т. п.<sup>1</sup>

Борьба с терроризмом никоим образом не означает противостояния исламу и населению стран, его исповедующему.

Терроризм – одно из самых опасных преступлений современности, нередко носящее не только национальный, но и международный характер. Уголовный кодекс Российской Федерации (ст. 205) характеризует понятие преступления – терроризм как совершение взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, если эти действия совершены в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти, а также угрозу совершения указанных действий в тех же целях.

Опасной тенденцией терроризма в современных условиях является его интеграция с организованной преступностью на фоне ее общего роста и ряда других, связанных с этим негативных явлений. Этот процесс объясняется заинтересованностью двух сторон в использовании возможностей друг друга для достижения своих противоправных целей<sup>2</sup>. В результате политизации организованной преступности у нее возникает необходимость использовать методы террора для достижения собственных целей. Это ведет к посягательству на безопасность как отдельных граждан, так и общества в целом и представляет реальную угрозу национальным интересам страны<sup>3</sup>. Особую озабоченность вызывает стремление террористов завладеть ядерным и другими видами оружия массового уничтожения.

Проявления терроризма многообразны: политический, религиозный, военный, национальный, государственный, уголовный и др. Политический связан с борьбой за власть; религиозный – со стремлением уничтожить или значительно ослабить другую конфессию и ее сторонников, утвердить свои фанатичные убеждения; военный – с устрашением противника, например, путем беспощадных бомбардировок городов с расстрелом мирного населения; националистический – с желанием уничтожить, вытеснить другую нацию, захватить ее имущество и землю, отстоять свое, иногда искаженно понимаемое, национальное достоинство и т. п. Все их объединяют два общих элемента. Во-первых, они направлены на подрыв государственной власти и, во-вторых, создают у населения чувство страха и беспомощности, возникающее под влиянием организованного и жестокого насилия террористов.

Вызов государственной целостности России был брошен в Чечне. В пределах нашего государства появилась антиконституционная, хорошо вооруженная бандитская армия, не скрывающая своих намерений вступить в боевые действия с Вооруженными Силами России, что она и показала, вторгнувшись в сопредельные районы Дагестана.

Существенная угроза безопасности Российской Федерации исходит и от зарубежных террористических организаций и спецслужб некоторых иностранных государств, объективно заинтересованных в дестабилизации обстановки в нашей стране и «экспорте» международного терроризма в Россию, что опять же наглядно показывают события на Северном Кавказе.

7 февраля 2003 г. Генеральная прокуратура Российской Федерации в соответствии со ст. 25 Федерального закона «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ направила заявление в Верховный Суд Российской Федерации, в котором просила признать террористическими 15 организаций, наносящих наибольший ущерб безопасности Российской Федерации, и прекратить их деятельность на территории России.

В числе данных организаций, зарегистрированных на территории России или за ее пределами, «Высший военный Маджлисуль Шура Объединенных сил моджахедов Кавказа» (Чеченская Республика, руководитель – Ш. Басаев); «Аль-Каида» (руководитель – Усама бен Ладен); «Конгресс народов Ичкерии и Дагестана» (Чеченская Республика, руководители – Ш. Басаев, М. Удугов); «Асбат аль-Ансар» (Ливан); «Священная война» («Аль-Джихад», Египет); «Исламская группа» («Аль-Гамаа аль-Исламия», Египет); «Братья мусульмане» («Аль-Ихван аль Муслимун», международная); «Партия исламского освобождения» («Хизб ут-Тахрир аль Ислами», международная); «Лашкар-И-Тайба» (Пакистан); «Исламская группа» («Джамаат-и-Ислами», Пакистан); «Движение Талибан» (Афганистан); «Исламская партия Туркестана» (бывшее Исламское движение Узбекистана); «Общество социальных реформ» («Джамият ал-Ислах аль Иджтимаи», Кувейт); «Общество возрождения исламского наследия» («Джамият Ихъя ат-Тураз аль-Ислами», Кувейт); «Дом двух святых» («Аль-Харамейн», Саудовская Аравия).

Члены указанных организаций непосредственно участвуют в организации и совершении террористических актов либо используют счета этих организаций для перечисления валютных средств на обеспечение террористической деятельности. Они производят сбор средств для финансовой поддержки деятельности этих организаций, имеющих основательное материально-техническое оснащение, и вербовку наемников. Некоторые из этих организаций созданы и активно действуют на территории России, другие представляют собой международные террористические организации, эмиссары которых действуют на территории России<sup>4</sup>. 14 февраля 2003 г. Верховный Суд Российской

<sup>1</sup> См.: *Иваненко А.* Мусульманская защита от ваххабизма // Независимая газета. 1999. 1 декабря.

<sup>2</sup> См.: *Забрянский Г.И.* Организованная преступность: механизм формирования, функционирования и судьба // Труды Института социологии РАН (СПб. филиал). 1996. № 4. С. 42–48.

<sup>3</sup> См.: *Вардлоу Граут.* Политический терроризм. Теория, тактика и борьба с ним. Изд. Кембриджского ун-та, 1989. С. 14.

<sup>4</sup> См.: О заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О пресечении деятельности террористических организаций на территории Российской Федерации»: Постановление Государственной Думы Федерального

Федерации признал террористическими указанные организации, после чего их деятельность на территории Российской Федерации была запрещена.

После событий конца августа – начала сентября 2004 г. борьба с терроризмом для России стала не просто насущной, а повседневной задачей. Особую угрозу несет стремление отдельных государств или экстремистских группировок ослабить Россию и расколоть ее.

Борьба с терроризмом в Российской Федерации осуществляется в целях защиты личности, общества и государства от терроризма; предупреждения, выявления, пресечения террористической деятельности и минимизации ее последствий; выявления и устранения причин и условий, способствующих осуществлению террористической деятельности.

Террористической деятельности должен быть противопоставлен законный правовой режим, который именуется режимом проведения контртеррористической операции. В Вооруженных Силах Российской Федерации на эффективность указанных действий направлена директива Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации «О дополнительных мерах по организации эффективного противодействия террористическим угрозам в Вооруженных Силах Российской Федерации» от 28 октября 2002 г.

Режим проведения контртеррористической операции является комплексным правовым режимом обеспечения безопасности граждан, поддержания общественного порядка и общественной безопасности, внутренней военной безопасности государства. Поддержание указанного режима предусматривает временные запреты и ограничения, налагаемые на граждан и организации, находящиеся в зоне проведения контртеррористической операции.

В зоне проведения контртеррористической операции введение указанного режима предусматривает:

- принятие при необходимости мер по временному ограничению или запрещению движения транспортных средств и пешеходов на улицах и дорогах, по недопущению транспортных средств, в том числе транспортных средств дипломатических представительств и консульских учреждений, и граждан на отдельные участки местности и объекты либо по удалению граждан с отдельных участков местности и объектов, а также по отбуксировке транспортных средств;

- проверку у граждан и должностных лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов задержание указанных лиц для установления личности;

- задержание и доставку в органы внутренних дел Российской Федерации лиц, совершивших или совершающих правонарушения либо иные действия, направленные на воспрепятствование законным требованиям лиц, проводящих контртеррористическую операцию, а также действия, связанные с несанкционированным проникновением или попыткой проникновения в зону проведения контртеррористической операции;

- беспрепятственное вхождение (проникновение) в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности, в транспортные средства при пресечении террористической акции, при преследовании лиц, подозреваемых в совершении террористической акции, если промедление может создать реальную угрозу жизни и здоровью людей;

- проведение при проходе (проезде) в зону проведения контртеррористической операции и при выходе (выезде) из указанной зоны личного досмотра граждан, досмотр находящихся при них вещей, досмотр транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;

- использование в служебных целях средств связи, включая специальные, принадлежащие гражданам и организациям независимо от форм собственности; транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности, за исключением транспортных средств дипломатических, консульских и иных представительств иностранных государств и международных организаций, а в неотложных случаях и гражданам, для предотвращения террористической акции, для преследования и задержания лиц, совершивших террористическую акцию, или для доставления лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебное учреждение, а также для проезда к месту происшествия.

За невыполнение в зоне проведения контртеррористической операции законного распоряжения или требования лица, проводящего указанную операцию, либо воспрепятствование осуществлению проводимой этим лицом операции, а равно несанкционированное проникновение либо попытку проникновения в зону проведения контртеррористической операции установлена административная ответственность<sup>5</sup>.

Режим проведения контртеррористической операции предполагает создание специального органа – оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией, возглавляемого представителем Федеральной службы безопасности Российской Федерации или Министерства внутренних дел Российской Федерации в зависимости от того, компетенция какого федерального органа исполнительной власти будет преобладающей в проведении конкретной контртеррористической операции.

В субъектах Российской Федерации и регионах Российской Федерации могут создаваться оперативные штабы, количество и состав которых зависят от специфики местных условий и характера возможных террористических акций на территориях субъектов (регионов) Российской Федерации.

Оперативный штаб по управлению контртеррористическими операциями в субъекте (регионе) Российской Федерации возглавляет руководитель территориального органа (подразделения) того ведомства, компетенция которого будет преобладающей в проведении конкретной контртеррористической операции. В случае изменения

---

Собрания Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 3624-III ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 8. Ст. 720.

<sup>5</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ст. 20.27) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч.1). Ст. 1.

характера террористической акции руководитель контртеррористической операции может быть заменен в соответствии с решением председателя соответствующей межведомственной антитеррористической комиссии.

В зависимости от масштаба и степени общественной опасности, от ожидаемых негативных последствий террористической акции руководителем контртеррористической операции может быть назначен представитель федеральной антитеррористической комиссии. В соответствии с решением Президента Российской Федерации руководителем оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией может быть назначен руководитель федерального органа исполнительной власти.

Руководитель оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией определяет границы зоны проведения контртеррористической операции, принимает решение об использовании привлекаемых для проведения указанной операции сил и средств. Вмешательство любого другого лица независимо от занимаемой должности в оперативное руководство контртеррористической операцией не допускается.

Для проведения контртеррористической операции оперативный штаб по управлению контртеррористической операцией имеет право привлекать необходимые силы и средства тех федеральных органов исполнительной власти, которые принимают участие в борьбе с терроризмом. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации выделяют необходимые для проведения контртеррористической операции оружие и специальные средства, транспортные средства и средства связи, иные материально-технические средства. Все военнослужащие, сотрудники и специалисты, привлекаемые к проведению контртеррористической операции, с момента начала указанной операции подчиняются руководителю оперативного штаба по управлению контртеррористической операцией.

Указом Президента Российской Федерации «О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» от 22 января 2001 г. № 61<sup>6</sup> создан Оперативный штаб по управлению контртеррористическими операциями на территории Северного Кавказа, на который возложено руководство Объединенной группировкой войск (сил) – ОГВ (с) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации.

Руководителем оперативного штаба по управлению контртеррористическими операциями может предусматриваться перечень задач, выполняемых для обеспечения военной безопасности на территории конкретного региона. Так, на территории Северо-Кавказского региона определен перечень боевых задач, выполняемых на территории Чеченской Республики в период проведения контртеррористической операции, который направлен на обеспечение военной безопасности и включает:

- разведывательно-поисковые (разведывательно-боевые) засадные действия;
- несение боевого дежурства на блокпостах, в боевом охранении базовых районов;
- осуществление разведывательных вылетов, нанесение авиационных ударов по бандформированиям, высадку десанта, доставку пограничных нарядов к местам несения службы, эвакуацию больных, раненых, перевозку личного состава и материальных средств на воздушном транспорте в интересах решения боевых задач ОГВ (с);
- перевозку личного состава, воинских грузов, в том числе специальных, сопровождение автомобильных колонн, железнодорожных эшелонов специальными поездами;
- выполнение задач военными комендатурами и комендантскими подразделениями на территории Чеченской Республики (южнее реки Терек);
- поиск, обезвреживание и уничтожение взрывоопасных предметов, установку (снятие) минно-взрывных заграждений;
- охрану объектов жизнеобеспечения населения – электроподстанций, водозаборных сооружений и т. п.;
- служебно-боевую деятельность пограничных застав (постов) по защите и охране Государственной границы Российской Федерации с Грузией в пределах Чеченской Республики;
- непосредственное участие в оперативно-розыскной деятельности;
- обследование территории в целях обнаружения радиоактивных источников, извлечение и захоронение их;
- проведение охранных мероприятий в зоне проведения контртеррористической операции на территории Северо-Кавказского региона (Чеченская Республика, Республика Дагестан, Республика Ингушетия);
- обеспечение, за пределами границ базовых районов, правительственной и иными видами специальной связи полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе, руководителей его аппарата, Президента Чеченской Республики, командования Объединенной группировки войск (сил), руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на территории Чеченской Республики;
- организацию и проведение аварийно-спасательных и аварийно-восстановительных работ в зоне боевых действий<sup>7</sup>.

Таким образом, режим проведения контртеррористической операции является важной составляющей обеспечения внутренней военной безопасности государства с использованием военных средств и методов.

<sup>6</sup> Российская газета. 2001. 23 января.

<sup>7</sup> См.: Указание Руководителя оперативного штаба по управлению контртеррористическими операциями на территории Северо-Кавказского региона от 3 сентября 2000 г. № 321/2/455Ш; *Тараненко В.В.* Юридический справочник военнослужащих – участников вооруженного конфликта и контртеррористических операций на территории Чеченской Республики. М.: «За права военнослужащих». 2003. С. 29–30.

## **Организация взаимодействия военной прокуратуры с органами внутренних дел, территориальной прокуратуры, органами безопасности в войсках, воинскими частями и подразделениями в районах вооруженного конфликта**

*С.В. Маликов, кандидат юридических наук, доцент, полковник юстиции*

Успешная борьба с преступностью, в том числе и в Вооруженных Силах Российской Федерации, возможна лишь при условии комплексного и рационального использования усилий различных правоохранительных органов, когда каждый действует с максимальной отдачей в рамках предоставленных законом полномочий и возможности одного органа сочетаются с возможностями других органов и дополняются ими. Это комплексное объединение усилий реализуется путем взаимодействия правоохранительных органов, и в первую очередь органов предварительного следствия и дознания.

Взаимодействие правоохранительных органов в районах вооруженного конфликта обладает определенной спецификой. Оно отличается от взаимодействия в обычных мирных условиях по субъектам, основным направлениям и ряду конкретных форм. Применительно к районам вооруженного конфликта субъектами взаимодействия выступают уже не только отдельные следователи и органы дознания, но и военная прокуратура в целом, руководитель которой вынужден уделять много внимания налаживанию совместной работы своего подразделения не только с местными органами внутренних дел, но и с другими подразделениями правоохранительных органов, которые начинают функционировать в районах вооруженного конфликта<sup>1</sup>.

Так, субъектами взаимодействия в период проведения контртеррористических операций в Северо-Кавказском регионе (1999 – 2004 гг.) являлись: военная прокуратура ОГВ (с), военные прокуратуры гарнизонного звена, военная прокуратура СКВО и Главная военная прокуратура, с одной стороны, а с другой – Главное управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации на Северном Кавказе и местные органы территориальной прокуратуры, Оперативно-розыскное бюро-2 Северо-Кавказского оперативного управления ГУ МВД по Южному федеральному округу и местные органы внутренних дел (временные и постоянные), местные органы Федеральной службы безопасности и органы безопасности в войсках, воинские части и подразделения. Более того, в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике (1994 – 1996 гг.), прокурорско-следственным работникам военной прокуратуры приходилось в интересах расследования преступлений, совершенных военнослужащими в отношении гражданского населения, вступать в неформальные контакты с представителями противоположной стороны (участниками незаконных вооруженных формирований).

В обычных мирных условиях взаимодействие следователей с другими правоохранительными органами осуществляется в рамках традиционных форм, которое прямо предусмотрено уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации (ст.ст. 38, 208 – 210 УПК РФ) и в целом приемлемы и в районах вооруженного конфликта. Однако осуществление взаимодействия при расследовании преступлений в районах вооруженного конфликта имеет существенную специфику как в содержании этих форм, так и в вопросах организации взаимодействия<sup>2</sup>.

*Взаимодействие с местными органами внутренних дел.* Местные органы внутренних дел могут оказать существенную помощь органам военной прокуратуры предоставлением сведений о преступной среде и ее авторитетах, сложившихся преступных группировках, оперативных подходах к интересующим лицам и т. д. Организуя взаимодействие с местными органами внутренних дел, необходимо учитывать специфику условий вооруженного конфликта – дезорганизацию прежней системы органов внутренних дел и взаимодействие с органами, находящимися в стадии становления и формирования.

Работа по организации взаимодействия с органами внутренних дел обычно включает в себя следующие элементы: выяснение ситуации и установление взаимопонимания с руководством и личным составом местных органов внутренних дел; определение основных направлений взаимодействия; определение тактики реализации достигнутых договоренностей на практике; принятие мер к предотвращению случаев нежелательной утечки информации о ходе и результатах расследования преступлений.

Конкретные направления и формы взаимодействия органов военной прокуратуры с местными органами внутренних дел могут включать в себя:

1) организационное обеспечение работы органов военной прокуратуры: выделение работников местных органов внутренних дел для включения в состав следственно-оперативных групп; ориентирование работников следственно-оперативных групп на местности; введение их в оперативную обстановку; помощь в организации и проведении различных следственных мероприятий; организация экспертных исследований;

2) информационное обеспечение органов военной прокуратуры: предоставление возможностей беспрепятственно ознакомиться с данными различных учетов и картотек, материалами прекращенных и приостановленных уголовных дел, отказными материалами, административными производствами;

3) оперативное обеспечение органов военной прокуратуры: снабжение оперативной информацией; непосредственный вывод на ее источники; выполнение оперативных и розыскных мероприятий; ознакомление с материалами дел оперативного учета.

Органы военной прокуратуры, в свою очередь, могут снабжать местные органы внутренних дел информацией, необходимой для раскрытия особо тяжких насильственных преступлений, связанных с посягательствами на жизнь и здоровье граждан, постоянно или временно проживающих в районах вооруженного конфликта, по находящимся в их производстве уголовным делам.

<sup>1</sup> См.: Маликов С.В. К вопросу о взаимодействии органов военной прокуратуры с воинскими частями и подразделениями при проведении войсковых операций в период вооруженного конфликта в Чеченской Республике в 1994 – 1996 гг. // Сборник научных трудов № 1. М., 2001.

<sup>2</sup> См. более подробно: Маликов С.В. Правовое обеспечение, организация и методика расследования преступлений в боевой обстановке: Монография. М., 2004. С. 86 – 92.

Наибольшую сложность представляет на практике организация взаимодействия на уровне создания адекватных организационных форм совместной деятельности путем организационного объединения следственной и оперативной групп в одну следственно-оперативную группу во главе с руководителем следственной группы. Опыт работы в период вооруженного конфликта в Чеченской Республике (1994 – 1996 гг.) и проведения контртеррористических операций в Северо-Кавказском регионе (1999 – 2004 гг.) еще раз продемонстрировал необходимость создания специфического органа в Вооруженных Силах Российской Федерации, наделенного оперативно-розыскными полномочиями (военной полиции), который должен иметь для всех воинских формирований общую юрисдикцию, независимо от подчиненности или ведомственной принадлежности воинской части или подразделения. До создания такого органа представляется необходимым выделить часть сотрудников местных органов внутренних дел для работы строго в интересах органов военной прокуратуры, включив их в состав отдельных предметных, территориальных и персональных следственно-оперативных групп. Работая в непосредственном контакте с оперативной группой, нацеленной на раскрытие преступлений в воинских формированиях, следователи смогли бы все силы направлять непосредственно на исполнение своих прямых служебных обязанностей – производство следственных действий. Существенную помощь может оказать и экспертное подразделение МВД при проведении некоторых видов экспертиз.

Для оперативного расследования преступлений в районах вооруженного конфликта крайне необходимы устойчивая связь с информационным центром МВД либо создание мобильного филиала этого центра для получения оперативной информации.

*Взаимодействие с органами территориальной прокуратуры.* В период проведения контртеррористических операций в Северо-Кавказском регионе (1999 – 2004 гг.) было издано совместное распоряжение прокуратуры Чеченской Республики и военной прокуратуры ОГВ (с) «О создании совместных следственных групп» от 30 ноября 2002 г. № 15, регламентирующее порядок и методы взаимодействия на первоначальном этапе расследования уголовных дел, возбужденных по фактам незаконного задержания и похищения людей. В соответствии с данным распоряжением в каждом административно-территориальном образовании Чеченской Республики создаются постоянно действующие следственные группы, состоящие из следователей и прокуроров-криминалистов территориальной и военной прокуратур. Уголовные дела указанной категории возбуждаются следователями территориальной прокуратуры и расследуются совместно со следователями военной прокуратуры. При установлении факта совершения преступления военнослужащими уголовное дело передается для дальнейшего расследования в органы военной прокуратуры по месту совершения преступления.

Кроме того, был отработан и механизм оперативного взаимодействия военной прокуратуры ОГВ (с) с прокуратурой и правительством Чеченской Республики. Создана совместная рабочая группа, оперативно реагирующая на сигналы о противоправных действиях, совершаемых военнослужащими. Работниками аппарата военной прокуратуры ОГВ (с) еженедельно совместно с прокурором Чеченской Республики и представителями Правительства Чеченской Республики проводится прием граждан<sup>3</sup>. Также Главной военной прокуратурой был решен вопрос о производстве в интересах местных органов территориальной прокуратуры значительного количества экспертиз силами дислоцированных на территории СКВО судебно-медицинских лабораторий.

*Взаимодействие с органами безопасности в войсках*<sup>4</sup>. Приоритетным направлением взаимодействия органов военной прокуратуры и органов безопасности в войсках является борьба со следующими преступлениями: присвоение или растрата чужого имущества, злоупотребление должностными полномочиями, получение или дача взятки (ст.ст. 160, 285, 290, 291 УК РФ); терроризм (ст. 205 УК РФ); политический, национальный и религиозный экстремизм (ст.ст. 280, 282 УК РФ); незаконный оборот оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ (ст.ст. 222, 223, 225, 226 УК РФ); вовлечение военнослужащих в деятельность организованных преступных групп (ст. 210 УК РФ); наемничество (ст.359 УК РФ).

Как показал опыт работы в период проведения контртеррористических операций в Северо-Кавказском регионе (1999 – 2004 гг.), взаимодействие органов военной прокуратуры с органами безопасности в войсках на стадии предварительного следствия осуществляется по следующим двум направлениям:

- 1) оперативно-розыскное обеспечение предварительного следствия по уголовным делам с момента их возбуждения (принятия к производству) до окончания расследования;
- 2) совместная работа по производству розыскных и следственных действий.

К основным формам организации взаимодействия следователей военных прокуратур и органа безопасности в войсках, способам его осуществления, а также условиям, способствующим эффективности взаимодействия, относятся: ориентирование офицеров военной прокуратуры в расстановке сил и общественно-политической ситуации в регионе; представление в органы военной прокуратуры результатов оперативно-розыскной деятельности<sup>5</sup>; содействие органам военной прокуратуры оперативно-техническими средствами; уведомление в установленном порядке о преступлениях и происшествиях; разработка согласованных планов; проведение совместных совещаний; создание следственно-оперативных групп для расследования преступлений и проведения оперативно-розыскных мероприятий и т. п.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> См.: Хубиев Б.М., Мишин А.Г. Некоторые вопросы организации работы органов военной прокуратуры в Чеченской Республике // Ведомости Главной военной прокуратуры. 2003. № 2. С. 20 – 24.

<sup>4</sup> Под органами безопасности в войсках понимаются: Управление военной контрразведки ФСБ РФ, управления (отделы) ФСБ РФ по округам, флотам и объединениям центрального подчинения.

<sup>5</sup> См.: Совместный приказ ФСНП РФ, ФСБ РФ, МВД РФ, ФСО РФ, ФПС РФ, ГТК РФ, СВР РФ «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю, прокурору или в суд» от 13 мая 1998 г. № 175/226/336/201/410/56.

<sup>6</sup> См. совместный приказ ГП РФ и ФСБ РФ «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления взаимодействия органов военной прокуратуры и органов безопасности в войсках в борьбе с преступностью и укреплении законности в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах» от 6 октября 1999 г. № 233/522.

*Взаимодействие с воинскими частями и подразделениями.* От своевременности, организованности и многообразия форм взаимодействия органов военной прокуратуры с воинскими частями как органами дознания и военного управления в значительной мере зависит успех различных следственных мероприятий, работа органов военной прокуратуры в целом.

На основе обобщения опыта работы в районах вооруженного конфликта можно выделить ряд основных направлений взаимодействия:

- 1) проведение неотложных следственных действий<sup>7</sup>;
- 2) выделение для органов военной прокуратуры оружия, боеприпасов, бронетехники, средств защиты, организация охраны, питания, размещения, медицинского и бытового обеспечения;
- 3) обмен информацией о состоянии и тенденциях развития оперативной обстановки в регионе, дислокации, численности, вооружении и боевых возможностях незаконных вооруженных формирований;
- 4) привлечение военнослужащих в качестве понятых и статистов;
- 5) оказание технической помощи в проведении некоторых следственных действий;
- 6) участие офицеров военной прокуратуры в локальных (адресных) специальных операциях по установлению местонахождения и задержанию отдельных участников незаконных вооруженных формирований (так называемых «зачистках») в рамках пассивной военной фазы вооруженного конфликта немеждународного характера<sup>8</sup>.

Наибольший эффект взаимодействия достигается в том случае, когда воинское подразделение постоянно придано военной прокуратуре на длительный срок. Это дает возможность военнослужащим освоить непривычные функции, а следователям научиться использовать их помощь. В конечном счете появляется возможность для формирования мобильных и автономно действующих в боевых порядках войск следственно-оперативных групп, что имеет немаловажное значение для сокращения сроков и повышения качества расследования преступлений в районах вооруженного конфликта.

Таким образом, организация взаимодействия органов военной прокуратуры с органами внутренних дел, территориальной прокуратуры, органами безопасности в войсках, воинскими частями и подразделениями в районах вооруженного конфликта требует профессионального подхода и является реальным резервом повышения уровня следственной работы.

---

<sup>7</sup> См. приказ Министра обороны Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Инструкцию органам дознания Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, в которых законом предусмотрена военная служба» от 19 декабря 2003 г. № 446.

<sup>8</sup> См. приказ командующего ОГВ (с) «Об утверждении Инструкции по взаимодействию должностных лиц при проведении специальных операций на территории Чеченской Республики» от 1 февраля 2003 г. № 34.

## Уголовное дело возбуждено неправомочным должностным лицом

*А.Г. Пономаренко, первый заместитель Главного военного прокурора, генерал-лейтенант юстиции*

В новых условиях уголовного судопроизводства при осуществлении уголовного преследования органами военной прокуратуры и военными судами неоднозначно трактуется возможность и порядок исправления процессуальных ошибок, допущенных при возбуждении уголовных дел, когда это выясняется на этапе судебного производства.

Открытым остается вопрос, как поступать в тех случаях, когда судом установлено, что уголовное дело возбуждено неправомочным должностным лицом.

Так, по приговору гарнизонного военного суда от 2 февраля 2004 г. офицер К. осужден за совершение воинского преступления к лишению свободы.

Определением Судебной коллегии по уголовным делам окружного военного суда от 19 апреля 2004 г. приговор гарнизонного военного суда в связи с нарушением уголовно-процессуального закона отменен и уголовное дело прекращено за отсутствием в действиях К. состава преступления.

В обоснование принятого решения суд указал, что постановление о возбуждении уголовного дела в отношении К. вынесено в нарушение п. 7 ст. 5 и ст. 146 УПК РФ ненадлежащим процессуальным лицом при несоблюдении порядка, установленного законом для данной стадии уголовного судопроизводства.

Указанное постановление вынесено дознавателем, который еще до возбуждения уголовного дела принимал участие в качестве специалиста в проводимом сотрудниками органов внутренних дел осмотре места происшествия. Данное обстоятельство в силу ст. 61 УПК РФ, безусловно, исключало возможность его участия в производстве по данному делу в качестве дознавателя и требовало устранения от процедуры возбуждения уголовного дела.

Согласно выводу кассационной инстанции указанное нарушение в соответствии с ч. 3 ст. 7 УПК РФ повлекло юридическую ничтожность всех процессуальных действий и недопустимость полученных по делу доказательств, поэтому в действиях К. отсутствует состав преступления.

С таким выводом, по нашему мнению, согласиться нельзя. Нарушение требований уголовно-процессуального законодательства при выполнении отдельных следственных действий может повлечь признание полученного доказательства недопустимым, но не устраняет наличие в действиях виновного лица состава преступления. Аналогичным образом, на наш взгляд, следует оценивать нарушения норм УПК РФ на стадии возбуждения уголовного дела.

Военный прокурор округа принес надзорное представление в президиум окружного военного суда, предложив признать незаконным и отменить судебное решение в части прекращения дела, а также приговор, передав дело на новое судебное рассмотрение в гарнизонный военный суд.

При этом в надзорном представлении было отмечено, что в судебном заседании кассационной инстанции правильно установлен факт вынесения постановления о возбуждении уголовного дела в отношении К. ненадлежащим лицом и признаны не имеющими юридической силы само постановление о возбуждении уголовного дела, а также все последующие процессуальные действия, связанные со сбором доказательств. Из этого следует, что с юридической точки зрения отсутствует как таковое само уголовное дело в отношении К. Вместе с тем нарушение порядка возбуждения уголовного дела ни в коей мере не свидетельствует об отсутствии в действиях К. состава преступления, как это решил суд, поэтому у кассационной инстанции отсутствовали основания прекращения данного уголовного дела, предусмотренные гл. 4 УПК РФ.

Если следовать логике суда, то ошибка дознавателя, следователя и прокурора на стадии возбуждения уголовного дела лишает потерпевшего его конституционного права на доступ к правосудию, компенсацию причиненного ущерба.

По мнению военного прокурора округа, президиуму окружного военного суда в силу ч. 1 ст. 237 УПК РФ и п. 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2004 г. надлежало отменить приговор суда первой инстанции, а материалы дела направить на новое судебное разбирательство в суд первой инстанции в целях возвращения его военному прокурору для устранения препятствий к рассмотрению путем принятия решения в соответствии со ст.ст. 144 – 145 УПК РФ.

Изучив состоявшиеся судебные решения, судья надзорной инстанции отказал в удовлетворении представления военного прокурора, признав выводы суда кассационной инстанции об отмене приговора в отношении К. в связи с нарушением уголовно-процессуального закона и прекращении уголовного дела за отсутствием в его действиях состава преступления правильными.

Кроме того, суд надзорной инстанции сослался на ст. 405 УПК РФ, указав, что пересмотр в порядке надзора кассационного определения о прекращении уголовного дела по основаниям, предлагаемым в представлении прокурора, влекущем за собой ухудшение положения К., не допускается.

Примечательно, что судья надзорной инстанции в своем решении не дал оценку доводу о том, что признание постановления о возбуждении уголовного дела незаконным, а всех доказательств юридически ничтожными, свидетельствует об отсутствии как такового уголовного дела, в связи с чем и прекращать его нельзя, так как нельзя прекратить то, чего нет. Факт совершения преступления очевиден и неоспорим, а поэтому его необходимо было расследовать в общем порядке, определенном уголовно-процессуальным законом, без каких-либо изъятий.

Анализируя сложившуюся по данному уголовному делу процессуальную ситуацию в целом, необходимо обратить внимание на следующее.

Возможность устранения препятствий к рассмотрению дела судом предусмотрена ст.ст. 237, 256 УПК РФ. Правовой смысл этого института согласно разъяснению, содержащемуся в п. 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 5 марта 2004 г. № 1, состоит в возвращении судом уголовного дела прокурору в целях устранения нарушений закона. При вынесении указанного решения суду надлежит исходить из того, что нарушение в досудебной стадии гарантированных Конституцией Российской Федерации прав обвиняемого на судебную защиту и прав

потерпевшего на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба исключает возможность постановления законного и обоснованного приговора.

В то же время следует отметить, что в соответствии с законом решение о возвращении уголовного дела прокурору может принять только суд первой инстанции со стадии предварительного слушания либо судебного разбирательства. Суды кассационной и надзорной инстанций такими полномочиями не обладают. В связи с этим выход из создавшейся ситуации, как представляется, заключался в отмене кассационного определения, приговора и направлении дела на новое судебное разбирательство с последующим возвращением дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом (отмены незаконного постановления о возбуждении уголовного дела, проведения проверки и принятия решения в порядке ст.ст. 144 – 145 УПК РФ, выполнения других необходимых процессуальных действий).

Предлагаемый порядок применен по одному из расследовавшихся военной прокуратурой округа уголовному делу в отношении офицера М. по обвинению его в совершении тяжких насильственных преступлений.

16 марта 2004 г. гарнизонный военный суд в ходе судебного следствия вынес постановление об отводе государственного обвинителя – военного прокурора гарнизона Г. – от участия в деле и возвращении уголовного дела в отношении М. военному прокурору округа для устранения препятствий его рассмотрения судом в соответствии с ч. 1 ст. 237 УПК РФ.

По мнению суда, основанием для отвода государственного обвинителя и препятствием для рассмотрения дела в суде является то обстоятельство, что уголовное дело возбуждено полномочным должностным лицом – военным прокурором гарнизона Г., являющимся близким родственником сотрудника территориальной прокуратуры, которым до возбуждения уголовного дела производился осмотр места происшествия. С учетом этого, по мнению суда, Г. был не вправе принимать решение по поступившему сообщению о преступлении, поскольку на тот момент его участие в деле противоречило п. 3 ч. 1 ст. 61 УПК РФ. Возбуждение уголовного дела лицом, чье участие в деле исключено, по мнению суда, лишает легитимности как само постановление о возбуждении уголовного дела, так и все последующие процессуальные действия и решения, произведенные и вынесенные в ходе досудебного производства. Допущенное нарушение уголовно-процессуального закона исключает возможность постановления судом приговора или вынесения иного решения.

Кроме того, по мнению суда, для устранения препятствий рассмотрения дела судом необходимо надлежащему лицу отменить постановление военного прокурора гарнизона Г. о возбуждении уголовного дела, рассмотреть сообщение о преступлении и принять процессуальное решение. При возбуждении уголовного дела выполнить соответствующие процессуальные действия *без выполнения следственных действий* (курсив А. Пономаренко), направленных на собирание доказательств, обеспечив реализацию прав обвиняемого, потерпевшей и иных участников производства, и установленным порядком направить дело в суд для рассмотрения по существу.

В соответствии с указанным судебным решением не имеющее юридической силы постановление о возбуждении уголовного дела отменено военным прокурором округа, материалы направлены военному прокурору гарнизона, которым по результатам проверки возбуждено новое уголовное дело в отношении офицера М. По окончании производства предварительного следствия, в ходе которого *произведены все необходимые следственные и иные процессуальные действия по установлению обстоятельств, подлежащих доказыванию* (курсив А. Пономаренко), уголовное дело направлено для рассмотрения по существу в военный суд.

Осуществление необходимых следственных и иных процессуальных действий по делу произведено в соответствии с положениями постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2003 г. № 18-П. Представляется, что в указанном случае процессуальные действия не нарушили права и законные интересы участников уголовного судопроизводства. При этом данные действия не были направлены на восполнение неполноты произведенного предварительного следствия, поскольку следует признать, что фактически предварительное следствие по данному делу не производилось в силу судебного решения о нелегитимности предыдущего постановления о возбуждении уголовного дела. Что же касается формирования доказательственной базы по вновь возбужденному уголовному делу, то эта деятельность, с нашей точки зрения, полностью отвечает назначению уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ).

Учитывая неоднозначный подход правоприменителей к данному вопросу, затрагивающему конституционные права участников уголовного судопроизводства, предлагается вынести его на обсуждение сотрудников правоохранительных органов, ученых и общественности, с тем, чтобы устранить неопределенность и найти оптимальные пути решения изложенной проблемы.

## **Особенности рассмотрения уголовных дел частного обвинения военным судом с участием военнослужащих**

*Н.А. Новиков, юрист*

В 2002 г. был введен в действие новый УПК РФ (с 1 июля 2002 г.), в том числе гл. 41 «Производство по уголовным делам, подсудным мировому судье». В связи с этим представляется актуальным рассмотреть особенности рассмотрения уголовных дел частного обвинения военным судом с участием военнослужащих.

Особенности рассмотрения уголовных дел мировым судьей определяются спецификой полномочий мирового судьи, изъятиями из общего порядка проведения судебного разбирательства. Данные изъятия призваны сократить сроки рассмотрения дел, уменьшить процессуальные издержки, усилить личный (частный) интерес в уголовном судопроизводстве.

В системе военных судов мировые суды отсутствуют, федеральный суд общей юрисдикции первой инстанции в системе военных судов – гарнизонный военный суд, в связи с чем уголовные дела частного обвинения по заявлениям военнослужащих и иных лиц, поданные в военный суд в порядке ст. 318 УПК РФ, подлежат рассмотрению соответствующим гарнизонным военным судом и в дальнейшем в данной статье под мировым судом следует понимать военный суд гарнизона, а под заявителем – военнослужащего или иное лицо, заявляющее о совершении в отношении его военнослужащим преступлений, предусмотренных ст. 115 УК РФ (умышленное причинение легкого вреда здоровью), ст. 116 УК РФ (побои), ст. 129 ч. 1 УК РФ (клевета) и ст. 130 УК РФ (оскорбление).

Согласно ст. 31 УПК РФ мировому суду подсудны уголовные дела о преступлениях, за совершение которых максимальное наказание не превышает трех лет лишения свободы, за исключением уголовных дел о преступлениях, перечисленных в данной статье (п. 1), а гарнизонный военный суд рассматривает уголовные дела обо всех преступлениях, совершенных военнослужащими (п. 5).

Предметом рассмотрения настоящей статьи будут деятельность мирового суда и права участников уголовного процесса только при рассмотрении уголовных дел частного обвинения, что в полном объеме распространяется на рассмотрение гарнизонным военным судом уголовных дел частного обвинения, возбужденных по заявлениям военнослужащих и иных лиц, поданным в военный суд в порядке ст. 318 УПК РФ для защиты своих законных прав и интересов.

Необходимо указать, что существуют как общие особенности рассмотрения уголовных дел мировым судом, так и особенности рассмотрения мировым судом уголовных дел частного обвинения (ст.ст. 318, 319, ч. 3 – 5 ст. 321 УПК РФ), знание которых необходимо участникам уголовного процесса для реализации и защиты своих прав в ходе уголовного судопроизводства.

Рассмотрим особенности рассмотрения уголовных дел частного обвинения мировым судом с учетом специфики полномочий мирового судьи, изъятий из общего порядка проведения судебного разбирательства, которые в полной мере распространяются на военный суд гарнизона при рассмотрении им такой категории дел.

### **1. Перечень уголовных дел частного обвинения, подсудных мировому судье**

Согласно п. 2 ст. 20 УПК РФ уголовные дела о преступлениях, предусмотренных ст.ст. 115, 116, 129 (ч. 1) и 130 УК РФ, считаются делами частного обвинения, возбуждаются не иначе как по заявлению потерпевшего, его законного представителя и подлежат прекращению в связи с примирением потерпевшего с обвиняемым. Примирение допускается до удаления суда в совещательную комнату для постановления приговора.

Судебному следствию по уголовным делам частного обвинения предшествует упрощенный порядок возбуждения уголовного дела и подготовки дела к судебному разбирательству. Возбуждение дела частного обвинения может быть произведено судом – если заявление поступило непосредственно мировому судье, а также прокурором, следователем или дознавателем – если указанное заявление поступило в орган внутренних дел или прокуратуру.

Прокурором, следователем, дознавателем в исключительных случаях уголовные дела частного обвинения могут возбуждаться и при отсутствии заявления потерпевшего, если данное преступление совершено в отношении лица, находящегося в зависимом состоянии или по иным причинам не способного самостоятельно воспользоваться принадлежащими ему правами (п. 4 ст. 20 УПК РФ).

Если уголовное дело частного обвинения возбуждено прокурором, следователем, дознавателем, то данным органом по нему производятся следственные действия с последующим направлением уголовного дела по подсудности в мировой суд. В остальных случаях отсутствие заявления потерпевшего является основанием для отказа в возбуждении уголовного дела частного обвинения – на основании подп. 5 п. 1 ст. 24 УПК РФ.

На практике прокуратура, органы дознания по заявлениям дееспособных граждан, в которых содержатся сведения о совершении в отношении их деяний, содержащих признаки преступлений, уголовное преследование по которым осуществляется в частном порядке, как правило, процессуального решения не принимают и сообщают заявителям об их праве на обращение в мировой суд.

Итак, гражданин, которому причинен материальный ущерб, физический и моральный вред из-за причинения легкого вреда здоровью, или побоев, или клеветы, или оскорбления, согласно ст. 42 и ст. 43 УПК РФ одновременно являясь потерпевшим и частным обвинителем, подает заявление в суд с копиями по числу лиц, в отношении которых возбуждается уголовное дело частного обвинения (ч. 6 ст. 318 УПК РФ).

После поступления заявления (дела) судья должен принять его к своему производству.

С момента принятия судом заявления к своему производству лицо, его подавшее, является частным обвинителем. Ему должны быть разъяснены права, предусмотренные ст. 42 и ст. 43 УПК РФ, в том числе право давать показания; отказаться свидетельствовать против самого себя, супруга; представлять доказательства; иметь представителя; знакомиться с протоколами и подавать на них замечания, поддерживать обвинение; высказывать суду мнение по существу обвинения, предложения о применении уголовного закона и назначении подсудимому наказания,

предъявлять и поддерживать гражданский иск, обжаловать приговор и т. д., о чем составляется протокол (ч. 7 ст. 318 УПК РФ). Представляется, что лицу, не имеющему юридического образования, без адвоката будет достаточно затруднительно правильно оформить заявление в суд, поскольку согласно ч. 5 ст. 318 УПК РФ заявление должно содержать:

- наименование суда, в который оно подается;
- описание события преступления, места, времени, а также обстоятельств его совершения;
- просьбу, адресованную суду, о принятии уголовного дела к производству;
- данные о лице, привлекаемом к уголовной ответственности;
- список свидетелей, которых необходимо вызвать в суд;
- подпись лица, его подавшего.

Если поданное заявление не отвечает требованиям ч. 5 и ч. 6 ст. 318 УПК РФ, мировой судья выносит постановление о возвращении заявления лицу, его подавшему, в котором предлагает ему привести заявление в соответствие с указанными требованиями и устанавливает для этого срок. В случае неисполнения данного указания мировой судья отказывает в принятии заявления к своему производству и уведомляет об этом лицо, его подавшее, что не лишает последнего права повторного обращения с уточненным заявлением.

По ходатайству сторон мировой судья вправе оказать им содействие в собирании таких доказательств, которые не могут быть получены сторонами самостоятельно. Данное правило не лишает суд обязанности определить юридическое значение фактических обстоятельств дела, предмет доказывания, выслушать доводы сторон, проверить те или иные сведения.

В течение 7 суток со дня поступления заявления при наличии оснований для назначения судебного заседания мировой судья обязан вызвать лицо, в отношении которого подано заявление, ознакомить его с материалами уголовного дела, вручить копию поданного заявления, разъяснить права подсудимого в судебном заседании, предусмотренные ст. 47 УПК РФ, и выяснить, кого, по мнению данного лица, необходимо вызвать в суд в качестве свидетелей защиты, о чем у него берется подписка. В случае необходимости – обеспечить указанному лицу защитника с учетом ст.ст. 50, 51 УПК РФ, в соответствии с которыми защитник приглашается подозреваемым, обвиняемым и по данной категории дел обязательное участие защитника не предусматривается. В случае неявки лица, в отношении которого подано заявление, мировой судья обязан направить ему копию заявления с разъяснением прав подсудимого.

Вынесение приговора с соблюдением процедур, установленных УПК РФ, не может рассматриваться как нарушение прав подсудимого на защиту, если отказ от защитника был заявлен в письменном виде или отражен в протоколе соответствующего процессуального действия.

Поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 49 УПК РФ один из близких родственников обвиняемого или иное лицо, о допуске которого ходатайствует обвиняемый, может быть допущено судом в качестве защитника только наряду с адвокатом, принятие отказа от адвоката влечет за собой и прекращение участия в деле этого лица (за исключением производства у мирового судьи) (п. 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 5 марта 2004 г. № 1).

Порядок подготовки к судебному заседанию по уголовным делам, подсудным мировому судье, рассмотрения дела является общим, за исключением сроков начала судебного разбирательства по делу. Судебное разбирательство по делу, рассматриваемому мировым судьей, не может быть начато ранее 3 дней с момента поступления в суд заявления или уголовного дела. Законом определяется минимальный срок, необходимый для вручения заявления подсудимому, выяснения возможности примирения сторон, обеспечения участия защитника и т. п. Согласно п. 2 ст. 321 УК РФ судебное разбирательство по делу должно быть начато не ранее 3 и не позднее 14 суток со дня поступления в суд заявления или уголовного дела.

Мировой судья разъясняет сторонам возможность примирения. Если примирение не достигнуто, то мировой судья после выполнения требований о направлении копии поданного заявления лицу, в отношении которого оно подано, с разъяснением прав подсудимого назначает рассмотрение уголовного дела в судебном заседании.

По смыслу ст.ст. 318, 319 УПК РФ при возбуждении уголовного дела частного обвинения судьей защитник допускается с того момента, когда у суда возникают основания для назначения судебного заседания. Фактически подсудимым становится лицо, в отношении которого подано заявление о привлечении к уголовной ответственности, с момента вынесения определения мирового суда о назначении судебного заседания.

Заявление потерпевшего признается обвинительным актом, в рамках которого осуществляется уголовное преследование. Данное заявление надлежит вручить подсудимому в срок, необходимый для подготовки к защите в судебном заседании. Подсудимый должен иметь возможность ознакомиться с поступившими в суд материалами, организовать защиту своих интересов, в необходимых случаях представить встречное заявление и т. п.

Важной особенностью судебного следствия по делам частного обвинения согласно п. 2 ст. 321 УПК РФ является возможность подачи подсудимым встречного заявления по делу. В этом случае допускается соединение заявлений в одно производство. Принятие встречного заявления и его соединение с основным заявлением производятся мировым судьей на основании мотивированного постановления. Присоединение встречного заявления может быть произведено до начала судебного следствия (при принятии основного заявления, до назначения судебного разбирательства, в подготовительной части судебного заседания) с выполнением судьей требований о проверке встречного заявления на соответствие чч. 5 и 6 ст. 318 УПК РФ, с вручением копии встречного заявления, разъяснением прав подсудимому по встречному заявлению с отбиранием подписки.

Подача при наличии оснований подсудимым встречного заявления – активная форма судебной защиты своих прав и интересов, а также защиты от необоснованного обвинения. Одновременное рассмотрение судом первоначального (основного) и встречного заявлений создает условия для эффективной реализации принципов состязательности и равноправия сторон в уголовном судопроизводстве.

Уголовно-процессуальный закон не устанавливает оснований для соединения встречного и первоначального заявлений, оставляя решение этого вопроса на усмотрение суда, который может произвести соединение: а) до начала судебного следствия; б) когда заявления относятся к одним и тем же лицам и касаются взаимосвязанных деяний; в) когда заявления касаются взаимоисключающих деяний. Например, гражданин А. виновен в нанесении побоев в день преступления гражданину Б., или наоборот, гражданин Б. и т. д. Но по делам о клевете подача встречного заявления представляется проблематичной. Не могут быть также соединены заявления, касающиеся одних и тех же лиц, но в отношении разных, не связанных между собой деяний.

Согласно ч. 3 ст. 321 УПК РФ при соединении заявлений в одно производство лица, подавшие их, участвуют в уголовном судопроизводстве одновременно в качестве частного обвинителя и подсудимого. Для подготовки к защите в связи с поступлением встречного заявления и соединением производств по ходатайству лица, в отношении которого подано встречное заявление, рассмотрение уголовного дела может быть отложено на срок не более 3 суток. Допрос этих лиц об обстоятельствах, изложенных ими в своих заявлениях, проводится по правилам допроса потерпевшего, а об обстоятельствах, изложенных во встречных жалобах, – по правилам допроса подсудимого. Предусмотренный ч. 2 ст. 233 УПК РФ срок вручения обвиняемому копии обвинительного заключения или обвинительного акта до начала рассмотрения уголовного дела в судебном заседании (не ранее 7 суток) в этом случае не применяется.

Часто на практике из-за отсутствия адвоката и не знания подсудимым по уголовному делу частного обвинения требований ч. 3 ст. 321 УПК РФ о допустимости присоединения встречного заявления, поданного *только до начала* судебного следствия, *встречное заявление подается в ходе судебного следствия*, что влечет отказ суда в принятии встречного заявления для рассмотрения в данном уголовном процессе. Данный отказ суда не лишает заинтересованное лицо права повторного обращения в суд с заявлением о возбуждении уголовного дела частного обвинения в отдельном производстве, за исключением случаев: если по данным деяниям с участием тех же лиц вынесен приговор, истекли сроки давности.

Встречное заявление не может быть направлено на рассмотрение дел, не связанных с преступлениями, указанными в ч. 2 ст. 20 УПК РФ. В заявлении не должно указываться на совершение лицом, подавшим основное заявление, преступления, не относящегося к делам частного обвинения (а равно административного правонарушения или гражданско-правового деликта). Закон требует, чтобы в заявлении была четко отражена просьба к суду о возбуждении уголовного дела, принятии его к своему производству с указанием привлечения конкретного лица к уголовной ответственности за совершение конкретного преступления. Суд может принять заявление только с указанием ответственных данных о лице, привлекаемом к уголовной ответственности. Если такое лицо неизвестно, суд не сможет рассмотреть дело. В этой ситуации необходимо принять меры к установлению лица, совершившего преступление, в том числе с использованием информационно-службы МВД (регистрационный учет по месту жительства, по регистрации оружия, транспортного средства и т. д.).

Закон не предусматривает обязательность указания на доказательства, подтверждающие изложенные в заявлении факты, но согласно ст. 74, ч. 5 ст. 321 УПК РФ частному обвинителю необходимо представить суду любые сведения (доказательства), которые способствуют правильному разрешению дела. Дополнительно могут прилагаться документы, справки, иные материалы. Мировой судья не вправе отказать в принятии заявления по мотиву отсутствия доказательств или сведений об этих доказательствах. Если обстоятельства дела могут быть установлены показаниями свидетелей, в заявлении надлежит указать список лиц, которых необходимо вызвать в суд. Важно указать полные данные вызываемых свидетелей, их местонахождение.

Об отказе в принятии заявления к производству мировой судья должен вынести мотивированное постановление, которое может быть обжаловано согласно ч. 2 ст. 323 УПК РФ.

УПК РФ не устанавливает порядок сокращения судебного следствия по делам, рассматриваемым мировым судьей. При согласии подсудимого с предъявленным обвинением, содержащимся в заявлении, мировой судья вправе постановить приговор без проведения судебного разбирательства, если при этом соблюдены условия, предусмотренные чч. 1 – 2 ст. 314 УПК РФ. Лицо, в отношении которого подано заявление, в момент ознакомления с материалами уголовного дела вправе заявить о согласии с предъявленным обвинением и ходатайствовать о постановлении приговора без судебного разбирательства. Закон требует, чтобы указанное ходатайство было заявлено в присутствии защитника (ч. 1 ст. ст. 315 УПК РФ). Если лицо, в отношении которого подано заявление, знакомится с материалами дела без защитника, суд обязан разъяснить ему право иметь защитника.

Порядок рассмотрения уголовных дел частного обвинения, закрепленный в ч. 5 ст. 321 УПК РФ, в определенной степени подобен искомому производству по гражданскому делу. Судебное следствие начинается с изложения заявления частным обвинителем, его представителем. Поскольку частный обвинитель не профессиональный юрист, то могут возникнуть трудности при доведении до суда сущности обвинения, его обоснованности, в квалификации преступления, в избрании вида и меры наказания.

При наличии встречного заявления на каждой стороне лежит обязанность доказывания. По делам частного обвинения нередки случаи, когда обстоятельства, изложенные в первоначальном и встречном заявлениях, подтверждают одни и те же свидетели, в связи с чем право первому допросить свидетеля должно быть предоставлено частному обвинителю по основному заявлению. Мировой судья не должен вмешиваться в ведение допроса и предлагать свои вопросы. Обязанность допрашивать свидетелей лежит на сторонах. Вместе с тем судом для устранения противоречий, разъяснения обстоятельств дела могут быть поставлены уточняющие вопросы. Обвинитель вправе изменить обвинение, если это не ухудшает положение подсудимого и не нарушает его права на защиту (например, с клеветы на оскорбление и т. д.). Отказ от обвинения, изменение обвинения со стороны частного обвинителя должны быть выражены в письменной форме.

В случае неявки подсудимого по вызову суда для участия в судебном заседании по уголовному делу частного обвинения согласно ст. 247 УПК РФ рассмотрение уголовного дела должно быть отложено, а согласно ч. 3 ст. 247

УПК РФ суд вправе подвергнуть подсудимого, не явившегося без уважительных причин, приводу, а равно применить меру пресечения, если она не была избрана ранее, за исключением заключения под стражу. Суд, при наличии ходатайств частного обвинителя, его представителя или по своей инициативе, согласно ст. 253 УПК РФ при невозможности судебного разбирательства вследствие неявки в судебное заседание кого-либо из вызванных лиц или истребования новых доказательств выносит определение о его отложении на определенный срок. Одновременно принимаются меры по вызову или приводу не явившихся лиц. Если подсудимый скрылся, а также в случае его психического расстройства или иной тяжелой болезни, исключающих возможность явки подсудимого, суд приостанавливает производство в отношении подсудимого. Под тяжелой болезнью понимается нахождение на стационарном лечении в государственном лечебном учреждении с заболеванием, объективно препятствующим явке в судебное заседание.

Согласно ст. 113 УПК РФ в случае неявки без уважительных причин обвиняемый (подсудимый), а также потерпевший и свидетель могут быть подвергнуты приводу, который состоит в принудительном доставлении лица в суд судебными приставами-исполнителями по поручению суда.

Однако поскольку подача заявления, поддержание обвинения в суде по уголовному делу частного обвинения – право гражданина, а не обязанность, то законодатель исключает привод частного обвинителя – потерпевшего по уголовным делам частного обвинения, допуская в случае неявки в суд потерпевшего без уважительных причин прекращение уголовного дела.

Если потерпевший (частный обвинитель) по уголовным делам частного обвинения не является без уважительных причин в судебное заседание, то уголовное дело подлежит прекращению согласно п. 2 ст. 254, ч. 3 ст. 249 УПК РФ по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, – за отсутствием в деянии состава преступления.

Образец  
В Энский гарнизонный военный суд

Подсудимый:

полковник в/ч 00000 Иванов Иван Иванович  
проходит военную службу в должности \_\_\_\_\_  
Проживает по адресу \_\_\_\_\_

Потерпевший:

подполковник Петров Петр Петрович  
проходит военную службу в должности \_\_\_\_\_  
Проживает по адресу \_\_\_\_\_

#### ЗАЯВЛЕНИЕ

В порядке ст. 318 УПК РФ о возбуждении уголовного дела частного обвинения

Я, подполковник Петров, добросовестно прослужил более 20 лет в Вооруженных Силах, в период службы в порядке продвижения переведен на конкурсной основе в в/ч 00000 (город Москва) на высшую должность, где неоднократно поощрялся командованием.

1 февраля 2004 года из-за существенного и систематического нарушения командованием в/ч 00000 условий контракта подал рапорт об досрочном увольнении и обеспечении жильем помещением по месту службы.

11 февраля 2004 года, являясь моим непосредственным начальником, полковник Иванов составил на меня аттестацию и служебную характеристику, в которой письменно распространил обо мне клевету. В данных документах Иванов ложно указал о совершении мной в феврале 2004 года грубых дисциплинарных проступков в виде отказа выполнения его приказа об убытии из госпиталя к нему на беседу, несмотря на то, что я по направлению командира в/ч 00000 находился в другом городе в госпитале на стационарном лечении и обследовании ВВК со 2 февраля по 16 марта 2004 года.

В результате данные клеветнические сведения, порочащие мою честь и достоинство были оглашены, стали известны военнослужащим, сослуживцам, перенесены в представление о моем увольнении, чем мне причинен моральный вред.

Изложенные факты подтверждаются показаниями свидетелей: начальника отдела кадров в/ч 00000 подполковника Сидорова, командира в/ч 00000 Козлова и письменными доказательствами: служебной карточкой, служебной характеристикой, аттестацией, представлением о моем увольнении и т. д.

Совершенное Ивановым И.И. противоправное деяние содержит признаки преступления, предусмотренного ст. 129 УК РФ, – клевета, в связи с чем мне причинен моральный вред в виде нравственных и физических страданий, который согласно ст. 151 ГК РФ должен возместить подсудимый в виде денежной компенсации вне зависимости от уголовной ответственности за совершенное преступление.

Таким образом, изложенные факты указывают на то, что полковник Иванов 11 февраля 2004 года совершил в отношении меня преступление, предусмотренное ст. 129 УК РФ, – клевету, т. е. распространил в письменной форме в служебной характеристике и аттестации от 11 февраля 2004 года заведомо ложные сведения, порочащие честь и достоинство подполковника Петрова Петра Петровича, с обвинением в совершении в феврале 2004 года грубых нарушений воинской дисциплины.

В соответствии со ст.ст. 20, п. 5 ст. 31, ст. 131, ст. 318 УПК РФ ПРОШУ:

1. Возбудить и принять к производству уголовное дело в отношении полковника в/ч 00000 Иванова Ивана Ивановича в связи с совершением 11 февраля 2004 года преступления, предусмотренного ст. 129 УК РФ, – клеветы в отношении подполковника Петрова Петра Петровича для привлечения в качестве подсудимого полковника в/ч 00000 Иванова Ивана Ивановича к уголовной ответственности и назначить наказание виде штрафа в размере ста минимальных размеров оплаты труда.

2. Взыскать с подсудимого полковника в/ч 00000 Иванова Ивана Ивановича в связи с совершением 11 февраля 2004 года преступления, предусмотренного ст. 129 УК РФ (клевета), компенсацию морального вреда в размере 20 000 (двадцать тысяч) рублей, а также процессуальные издержки и убытки по оплате юридических услуг в размере согласно договору.

Данные о лице, привлекаемом к уголовной ответственности:

полковник в/ч 00000 Иванов Иван Иванович, начальник отдела \_\_\_\_\_.

Проходит службу в в/ч 00000 по адресу \_\_\_\_\_.

Проживает \_\_\_\_\_.

Ходатайствую об истребовании из в/ч 00000 доказательств:

служебной характеристики, аттестации от 11 февраля 2004 года на подполковника Петрова Петра Петровича;

вызове из в/ч 00000 свидетелей:

начальника отдела кадров в/ч 00000 подполковника Сидорова Сидора Сидоровича, командира в/ч 00000 Козлова Абрама Иосифовича. Адрес в/ч 00000: г. Москва \_\_\_\_\_.

Приложения: 1. Копия данного заявления (1 экз.).

2. Иные документы, имеющие значение для дела (акт медэкспертизы, заключение ВВК, запись осмотра врача в медкнижке, протокол об административном правонарушении и т. д.) с копиями для подсудимого.

22 июня 2004 года Потерпевший

подполковник Петров Петр Петрович