

СОДЕРЖАНИЕ

Правовая страница командира	
<i>А.А. Горновский, В.М. Корякин.</i> Аттестационные комиссии как субъекты антикоррупционной деятельности в Вооруженных Силах	2
<i>С.М. Кондратьев.</i> Особенности возбуждения дисциплинарного производства в отношении военнослужащих	6
<i>С.С. Терещук.</i> Полномочия органов прокуратуры при получении информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами	13
<i>Н. Пленкин, В.М. Корякин.</i> Увольнение с военной службы как санкция за коррупционное правонарушение: проблемы правоприменения	17
Социальная защита военнослужащих	
<i>А.В. Ефремов.</i> О правовых позициях конституционного правосудия в механизме защиты социальных прав граждан, уволенных с военной службы	20
Жилищное право	
<i>Е.Г. Воробьев.</i> Об институте субсидии для приобретения или строительства жилого помещения военнослужащими и гражданами, уволенными с военной службы (окончание)	26
<i>А.В. Кудашкин.</i> Влияние новелл жилищного законодательства на жилищно-правовые институты военного права, или будут ли военнослужащие жить в наемных домах? (краткий комментарий изменений жилищного законодательства)	37
<i>Р.А. Трощенко.</i> 20 лет военной службы как «жилищный Рубикон» (к вопросу о равенстве прав военнослужащих на обеспечение жилыми помещениями в избранном месте жительства)	48
<i>Д.Е. Зайков.</i> Гражданский персонал обеспечить жильем?!	56
<i>Е.А. Свиных.</i> Заключение воинскими частями государственных контрактов на аренду жилых помещений	63
Дела судебные	
Судебная практика Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации	67
Юридическая помощь военному комиссару	
<i>А.А. Согийянен.</i> Основные вопросы правового регулирования медицинского обеспечения подготовки и призыва на военную службу	83
Финансово-экономическая работа в военных организациях	
<i>Н.В. Кандыбко, О.В. Елисеев.</i> Государственные контракты на поставку продукции и выполнение работ в контексте Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	89
<i>В.П. Хорев, О.Е. Горева.</i> Современное состояние и перспективы развития системы ведомственного финансового контроля в Министерстве обороны Российской Федерации	97
<i>И.В. Чистов.</i> Разработка форсайт-программы для исследования перспектив инновационного развития организаций оборонно-промышленного комплекса	102
<i>С.Е. Закутнев.</i> Формирование дорожных карт в процессе стратегического планирования инновационного развития организаций оборонно-промышленного комплекса	111
Точка зрения	
<i>И.А. Багдасарян.</i> Разновидности перемещений военнослужащих по военной службе и некоторые вопросы их коррупциогенности	119
Сведения об авторах, аннотации статей	126

Научно-практический журнал
«Право в Вооруженных Силах –
Военно-правовое обозрение»
№ 9 (207) сентябрь 2014 г.

Издается с июля 1997 г.

Главный редактор
А.В. Кудашкин

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

Редакционная коллегия:
В.К. Белов, П.И. Гаврюшенко,
К.В. Симоновский, И.В. Крейс,
И.П. Машин, Е.А. Моргуленко,
С.В. Терешкович, А.И. Тюрина,
К.В. Фатеев, С.С. Харитонов,
С.Н. Шарапов

Научный консультант и
ответственный редактор номера
С.В. Терешкович

Выпускающий редактор
О.А. Тюрина
Компьютерная верстка
А.Б. Зулкарнаев, С.В. Ященко

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.: (495) 334-98-04;
тел./факс: (495)334-92-65

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

Прием корреспонденции по адресу:
111033, г. Москва, Ж-33,
а/я 44, Харитонову С.С.

Подписной индекс по каталогу
«Роспечать» - 72527

Отпечатано в ООО
«Красногорская типография»
Подписано в печать 20.08.2014
Заказ №
Усл. печ. л. 8,0
Тираж 1300 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.



АТТЕСТАЦИОННЫЕ КОМИССИИ КАК СУБЪЕКТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ

А.А. Горновский, подполковник, заместитель начальника военно-юридического факультета Военного университета;

В.М. Корякин, доктор юридических наук, профессор Военного университета

Противодействие коррупции в Вооруженных Силах предполагает комплексное использование различных средств – правовых, организационных, информационных, идеологических, а также активное участие в решении данной задачи всех органов военного управления, должностных лиц, общественных организаций, совещательных и консультационных органов, создаваемых в соединениях и воинских частях.

Важное место в системе указанных органов занимают аттестационные комиссии.

Роль аттестационных комиссий в противодействии коррупции в сфере прохождения военной службы состоит в том, что коллегиальный порядок принятия решений существенно сужает возможности произвольных действий командиров (начальников), способствует повышению объективности оценки служебной деятельности перемещаемых по службе военнослужащих и обоснованности принимаемых кадровых решений. Как показывает практика, совсем не редки случаи, когда решение о назначении конкретного военнослужащего на воинскую должность «покупается» путем дачи взяток, дарения подарков и т. п. Известно, что подкупить конкретное воинское должностное лицо всегда гораздо проще и дешевле, чем подкупить коллегиальный орган, включающий десяток человек. В

этом и состоит антикоррупционный потенциал деятельности аттестационных комиссий.

Аттестационная комиссия – это коллегиальный орган, создаваемый в органах военного управления и в воинских частях для проведения аттестации военнослужащих. В свою очередь, аттестация (от лат. attestatio – свидетельство) – всесторонняя и объективная оценка военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, определение их соответствия занимаемой воинской должности и перспектив дальнейшего служебного использования¹. Аттестация в Вооруженных Силах является одной из основных форм индивидуальной оценки профессиональной пригодности военнослужащих, применяемой для выработки рекомендаций по их целесообразному служебному использованию; она составляет основу работы командиров (начальников), штабов и кадровых органов по подбору, расстановке и воспитанию военных кадров².

В соответствии с п. 3 ст. 27 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237, на заседаниях аттестационной комиссии рассматриваются:

а) результаты аттестации военнослужащего;

¹ Военно-юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Кудашкина, К.В. Фатеева. М., 2008. С. 27.

² Военная энциклопедия : в 8 т. Т. 1. М., 1997. С. 306.



б) кандидаты для поступления на военную службу по контракту;

в) кандидаты для назначения на воинские должности, а также целесообразность заключения новых контрактов, в том числе контрактов с военнослужащими, достигшими предельного возраста пребывания на военной службе;

г) кандидаты для направления на учебу;

д) представления к награждению государственными наградами Российской Федерации военнослужащих и гражданского персонала воинских частей;

е) представления к присвоению очередного воинского звания досрочно или на одну ступень выше воинского звания, предусмотренного штатом для занимаемой воинской должности;

ж) представления к досрочному увольнению с военной службы военнослужащих, увольняемых по решению командования или по собственному желанию;

з) иные вопросы, для решения которых в соответствии с законодательством требуются заключения аттестационной комиссии;

и) иные вопросы, связанные с прохождением военнослужащими военной службы, в случаях, предусмотренных законодательством, или по решению командира воинской части.

Все отношения, в которых участвуют аттестационные комиссии, обладают свойствами повышенного коррупционного риска. Согласно Методическим рекомендациям по проведению оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций государственных органов³, *коррупционные риски* – это условия и обстоятельства, предоставляющие возможность для действий (бездействия) лиц, замещающих должности государственной службы, в целях незаконного извлечения выгоды при выполнении своих должностных полномочий.

С декабря 2011 г. на аттестационные комиссии воинских частей возложена специ-

альная антикоррупционная функция – рассмотрение вопросов, связанных с применением к военнослужащим взысканий за коррупционные правонарушения (ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службы»). Речь идет о принятии решений о досрочном увольнении с военной службы военнослужащих по следующим основаниям:

а) в связи с утратой доверия к военнослужащему со стороны должностного лица, имеющего право принимать решение о его увольнении, в случае:

– неприятия военнослужащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

– непредставления военнослужащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

– участия военнослужащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

– осуществления военнослужащим предпринимательской деятельности;

– вхождения военнослужащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

– нарушения военнослужащим, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных Феде-

³ О проведении оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций [Электронный ресурс]: письмо Минтруда России от 22 июля 2013 г. № 18-0/10/2-4077. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



ральным законом «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами», запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

б) в связи с утратой доверия к военнослужащему, являющемуся командиром (начальником), со стороны должностного лица, имеющего право принимать решение о его увольнении, также в случае непринятия военнослужащим, являющимся командиром (начальником), которому стало известно о возникновении у подчиненного ему военнослужащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов;

в) в связи с нарушением запретов, ограничений и обязанностей, связанных с прохождением военной службы, предусмотренных п. 7 ст. 10 и ст. 27.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ.

В целом положительно оценивая роль аттестационных комиссий в деле противодействия коррупции в сфере прохождения военной службы, следует отметить ряд недостатков в правовом регулировании их деятельности, существенно снижающих тот антикоррупционный потенциал, который содержится в данном институте. Так, в качестве одного из таких недостатков в научных публикациях отмечается тот факт, что в отличие от государственной гражданской службы аттестация военнослужащих и деятельность аттестационных комиссий регу-

лируются лишь на подзаконном уровне⁴. В отличие от Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, в котором имеется специальная, довольно объемная по содержанию статья (ст. 48), определяющая цели и задачи аттестации, порядок формирования аттестационных комиссий и их основные функции, в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ такие нормы отсутствуют.

В целях преодоления данного недостатка предлагается дополнить указанный законодательный акт соответствующими правовыми нормами, а также внести определенные коррективы, касающиеся данного вопроса, и в Положение о порядке прохождения военной службы.

Требуют уточнения нормы, связанные с участием военнослужащего, в отношении которого принимается кадровое решение, в заседании аттестационной комиссии. В действующей формулировке п. 5 ст. 27 Положения о порядке прохождения военной службы имеется некая неопределенность и необязательность такого участия: «На заседании аттестационной комиссии воинской части *в необходимых случаях* (выделено авторами) могут приглашаться аттестуемые военнослужащие...». Если военнослужащий даже сам пожелает присутствовать на таком заседании, то данная формулировка позволяет отказать ему в таком участии. Слово «могут» в данной норме придает ей коррупциогенный характер, позволяющий принимать решение об участии (или неучастии) военнослужащего в заседании аттестационной комиссии по усмотрению соответствующего должностного лица. Отсутствие военнослужащего, кандидатура которого обсуждается на заседании аттестационной комиссии, не всегда позволяет в должной мере объективно оценить данного военнослужащего и принять обоснованное решение.

⁴ Терехин А.М. О необходимости совершенствования законодательства об аттестации военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 11.



В связи с изложенным имеется потребность в целях повышения объективности и обоснованности принимаемых решений в нормативном порядке закрепить случаи, когда участие военнослужащего в заседании аттестационной комиссии является обязательным.

Так, по нашему мнению, обязательное участие военнослужащего в заседании аттестационной комиссии должно быть обеспечено при рассмотрении вопросов о назначении военнослужащих на воинские должности с повышенными коррупционными рисками⁵, при рассмотрении рапорта военнослужащего, предложившего свою кандидатуру для назначения на вакантную или освобождающуюся воинскую должность, а также при рассмотрении вопросов о досрочном увольнении военнослужащих с военной службы по основаниям, когда решение об увольнении зависит от усмотрения соответствующего командира (начальника)⁶. Для реализации данного предложения соответствующие дополнения следует внести в п. 5 ст. 27 Положения о порядке прохождения военной службы.

Требует совершенствования и сама процедура принятия решений аттестационной комиссии. Ни в Положении о порядке прохождения военной службы, ни в Порядке организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденном приказом Министра обороны Российской Федерации от 19 февраля 2012 г. № 444, данный вопрос никаким образом не урегулирован. Согласно сложившейся практике решения аттестационных комиссий принимаются открытым голосованием простым большинством членов комиссии, присутствующих на заседании. По нашему мнению, данная практика не является в полной мере

объективной и демократичной. Это обусловлено тем, что члены аттестационной комиссии имеют разное должностное положение, одни члены комиссии подчинены другим, находятся в служебной зависимости друг от друга. В такой обстановке член комиссии, являющийся прямым начальником для других членов комиссии, достаточно легко может навязать свое субъективное мнение членам комиссии, самим своим присутствием оказывать влияние на волеизъявление членов аттестационной комиссии. При открытом голосовании далеко не каждый член комиссии отважится высказать иное мнение по рассматриваемой кандидатуре, чем то, которое высказал начальник.

В данном случае представляется полезным использовать практику принятия решений аттестационными комиссиями в Вооруженных Силах Республики Беларусь. Согласно п. 132 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 25 апреля 2005 г. № 186, решение аттестационной комиссии принимается большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии при тайном голосовании. При равенстве голосов решение принимается в пользу военнослужащего.

Учитывая данные нормы, для обеспечения объективности принимаемых аттестационными комиссиями решений, представляется целесообразным узаконить практику тайного голосования и в работе аттестационных комиссий Вооруженных Сил Российской Федерации.

Кроме того, принимая во внимание наличие в штатах воинских частей должностей с повышенными коррупционными рисками, следует узаконить правило, согласно которому решение о назначении военнослужащего на такую должность считается принятым, если за него проголосовало

⁵ К числу таких должностей мы относим должности, включенные в перечень должностей военной службы, при назначении на которые и при замещении которых военнослужащие обязаны представлять сведения о своих доходах, расходах (в части, касающейся лиц, определенных законодательством Российской Федерации), об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (приказ Министра обороны Российской Федерации от 25 октября 2012 г. № 3313дсп).

⁶ К их числу относятся основания, предусмотренные подп. «д.1» и «д.2» п. 1, подп. «а», «в», «д», «е», «е.1», «е.2» п. 2, подп. «а» п. 3, п. 6 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».



не менее 2/3 членов комиссии, участвовавших в заседании.

Требуют определенного уточнения требования к составу аттестационных комиссий. Согласно п. 2 ст. 27 Положения о порядке прохождения военной службы в состав аттестационной комиссии входят:

а) председатель аттестационной комиссии – первый заместитель (заместитель) командира или начальник штаба воинской части;

б) члены аттестационной комиссии – заместитель (заместители) командира воинской части, командиры (начальники) подразделений воинской части, представители кадрового и юридического органов, органов комплектования и воспитательной работы воинской части;

в) секретарь аттестационной комиссии – один из офицеров воинской части;

г) иные лица в целях рассмотрения отдельных вопросов, связанных с прохождением военными службам в соответствии с указами Президента Российской Федерации.

С точки зрения состава комиссии заслуживает также внимания и использования в отечественном законодательстве практика Республики Беларусь, согласно которой в состав аттестационных комиссий в обязательном порядке включаются представители органа офицерской общественности – офицерского собрания.

Согласно Положению об офицерских собраниях в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденному приказом Министра обороны Российской Федерации от 23 декабря 2004 г. № 435, офицерские собрания предназначены для сплочения коллектива офицеров воинских частей, воспитания офицеров в духе преданности Отечеству, верности воинскому долгу и боевым традициям, укрепления войскового товарищества, выработки предложений и рекомендаций командованию по вопросам прохождения военной службы, решения социальных и иных проблем, возникающих у офицеров и членов их семей. В связи с этим, по нашему мнению, представитель совета офицерского собрания должен в обязательном порядке участвовать в работе аттестационной комиссии воинской части.

Подводя итог, еще раз отметим, что роль аттестационных комиссий в деятельности по противодействию коррупции в сфере прохождения военной службы трудно переоценить. Посредством их деятельности реализуется такое предусмотренное ст. 7 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ направление деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, как создание механизмов общественного контроля за деятельностью государственных органов.

ОСОБЕННОСТИ ВОЗБУЖДЕНИЯ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА В ОТНОШЕНИИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

С.М. Кондратьев, кандидат юридических наук, доцент

Административно-процессуальная форма дисциплинарного производства получила свое правовое закрепление в Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил Российской

Федерации (далее – ДУ ВС РФ). По мнению В.В. Касюлина, производство по привлечению к дисциплинарной ответственности может быть простым или сложным¹. Про-

¹ Касюлин В.В. Проблемы дисциплинарной практики органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 80.



стое производство применяется при наложении устного дисциплинарного взыскания и может включать в себя: 1) возбуждение дела и проведение разбирательства; 2) принятие решения о наложении дисциплинарного взыскания и доведение его до виновного; 3) применение дисциплинарного взыскания.

В структуре сложного дисциплинарного производства, как и административного процесса, можно выделить следующие стадии:

- 1) возбуждение дисциплинарного производства;
- 2) рассмотрение материалов дела о проступке и принятие решения;
- 3) исполнение решения о наложении дисциплинарного взыскания;
- 4) пересмотр дела.

Выделение и содержательный анализ стадий дисциплинарного производства имеет большое значение, поскольку «позволяет глубже исследовать такие процессуальные нормы и правила, которые наряду с материально-правовыми основаниями обуславливают и реализуют дисциплинарную ответственность военнослужащих»². Стадии, в свою очередь, можно подразделить на этапы, а в рамках последних указать характерные для них действия.

Особый интерес с точки зрения прикладного характера проблемы представляет первая стадия – возбуждение дисциплинарного производства.

Возбуждение дисциплинарного производства включает следующие этапы:

- а) обнаружение факта дисциплинарного проступка и возбуждение дела. Поводом для возбуждения производства могут выступать: непосредственное обнаружение командиром (начальником) органа, подразделения, учреждения Вооруженных Сил Российской Федерации или его заместителем признаков дисциплинарного проступка; поступившие материалы о факте совершения военнослужащим правонарушения

(рапорты, донесения, докладные записки, телеграммы и т. п.); сведения о происшествии с участием военнослужащего; материалы проверок, ревизий; публикации в СМИ; добровольное сообщение военнослужащего о совершенном проступке и др. Анонимные сообщения, оперативные данные (за исключением сведений о совершении военнослужащим преступления, когда такого вида информация может быть проверена) не могут выступать поводами для проведения разбирательства;

б) получение (истребование) от военнослужащего объяснения об обстоятельствах совершенного им проступка;

в) назначение и проведение разбирательства. Проведение разбирательства возможно лишь при наличии поводов для возбуждения дисциплинарного производства и при отсутствии обстоятельств, исключающих привлечение военнослужащих к дисциплинарной ответственности;

г) составление протокола о грубом дисциплинарном проступке;

д) направление протокола о грубом дисциплинарном проступке (либо материалов дела) на рассмотрение.

Разбирательство проводится в целях установления виновных лиц, выявления причин и условий, способствовавших совершению дисциплинарного проступка, и предшествует принятию решения о привлечении нарушителя к дисциплинарной ответственности (ст. 81 ДУ ВС РФ).

При совершении военнослужащим грубого дисциплинарного проступка или при получении данных о его совершении непосредственный командир (начальник) военнослужащего обязан немедленно доложить об этом в установленном порядке командиру воинской части, который принимает решение о проведении разбирательства по факту совершения грубого дисциплинарного проступка и назначает ответственного за его проведение. Разбирательство может быть назначено соответствующей резолю-

² Туганов Ю.Н. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности военнослужащих при переходе Вооруженных Сил Российской Федерации на контрактную систему комплектования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 18.



цией на служебном документе, в приказе или в устной форме в день получения сведений о дисциплинарном проступке. Датой начала разбирательства следует считать дату отдачи приказа о проведении разбирательства или письменного распоряжения (резолюции) на документе, послужившем основанием для его проведения.

Разбирательство, как правило, проводится непосредственным командиром (начальником) военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок, или другим лицом, назначенным одним из прямых командиров (начальников). Полагаем, что разбирательство может при необходимости проводиться и комиссионно. Лицо, назначенное для проведения разбирательства, должно иметь воинское звание и воинскую должность не ниже воинского звания и воинской должности военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок, а также не иметь прямой или косвенной заинтересованности в результатах разбирательства (подобные положения в ДУ ВС РФ отсутствуют). При совершении дисциплинарных правонарушений вне расположения воинской части разбирательство может проводиться начальником гарнизона, старшим морским начальником, военным комендантом гарнизона, начальником военных сообщений на видах транспорта, начальником военно-автомобильных дорог, военным комендантом железнодорожного (водного) участка и станции (порта, аэропорта) или назначенными ими лицами при наложении дисциплинарных взысканий в особых случаях.

Разбирательство может не назначаться в случаях, когда обстоятельства совершения военнослужащим грубого дисциплинарного проступка установлены ранее проведенными по данному факту ревизией, проверкой или административным расследованием либо материалами дела об административном правонарушении. В этом случае в

течение трех суток составляется протокол о грубом дисциплинарном проступке. При совершении военнослужащим административного правонарушения, за которое он подлежит дисциплинарной ответственности, целесообразно дополнить дисциплинарное законодательство по аналогии с ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ следующим положением: «В случае направления материалов дела об административном правонарушении военнослужащего органам военного командования для привлечения виновного к дисциплинарной ответственности дисциплинарное разбирательство по этому проступку может не производиться». Это предложение подтверждается и мнением опрошенных судей военных судов.

Военно-дисциплинарное законодательство не устанавливает обязанности письменной фиксации факта проведенного дисциплинарного разбирательства и его хода, исключение составляет лишь случай совершения военнослужащим грубого дисциплинарного проступка, когда обязательно составление протокола согласно абз. 6 ст. 81 ДУ ВС РФ. Также в абз. 5 ст. 81 ДУ ВС РФ закреплено еще одно правило: «Разбирательство, как правило, проводится без оформления письменных материалов, за исключением случаев, когда командир (начальник) потребовал представить материалы разбирательства в письменном виде». Таким образом, командир (начальник), в исключение общепринятого порядка, используя дискреционные полномочия, по своему личному усмотрению вправе требовать представления письменных материалов разбирательства. Иначе говоря, «наличие у командира (начальника) определенной свободы усмотрения в выборе формы проведения разбирательства обусловлено разнообразием конкретных фактических обстоятельств и условий совершения дисциплинарного проступка»³. Вместе с тем, по мнению Верховного Суда Российской Фе-

³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Лепаринской Татьяны Васильевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 4 статьи 28.8 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и абзацем пятым статьи 81 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации [Электронный ресурс]: определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 17 дек. 2009 г. № 1617-О-О. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



дерации, «проведение разбирательства в устной или письменной форме перед наложением дисциплинарного взыскания на военнослужащего не лишает последнего правовой защиты, в том числе права на обжалование в установленном порядке неправомερных действий должностных лиц, и не изменяет механизма реализации указанной защиты»⁴.

В ходе разбирательства, согласно правилам ст. 81 ДУ ВС РФ, должно быть установлено следующее:

- событие дисциплинарного проступка (время, место, способ и другие обстоятельства его совершения);
- лицо, совершившее дисциплинарный проступок;
- вина военнослужащего в совершении дисциплинарного проступка, форма вины и мотивы его совершения;
- данные, характеризующие личность военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок;
- наличие и характер вредных последствий дисциплинарного проступка;
- обстоятельства, исключющие дисциплинарную ответственность военнослужащего;
- обстоятельства, смягчающие и отягчающие дисциплинарную ответственность;
- характер и степень участия каждого из военнослужащих при совершении дисциплинарного проступка несколькими лицами;
- причины и условия, способствовавшие совершению дисциплинарного проступка;
- другие обстоятельства, имеющие значение для правильного решения вопроса о привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности.

Срок разбирательства не должен превышать 10 суток с того момента, когда командиру стало известно о совершении военнослужащим или гражданином, призванным

на военные сборы, дисциплинарного проступка (п. 3 ст. 28.8 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). Продление вышеуказанного срока или проведение повторного разбирательства по одному и тому же проступку не допускается.

Следует отметить отсутствие законодательной возможности для продления срока дисциплинарного разбирательства при болезни, командировке военнослужащего, выполнении им боевой задачи и т. п., что является существенным правовым пробелом и требует соответствующего восполнения в ст. 28.8 Федерального закона «О статусе военнослужащих» или в ДУ ВС РФ. В подобных случаях также неприменимы положения и ст. 59 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, регламентирующей проведение служебной проверки и устанавливающей месячный срок для ее проведения. Поэтому поддерживается позиция, что «именно на стадии проведения разбирательства важно обеспечить личное присутствие военнослужащего, поскольку закон предоставляет ему право давать объяснения и представлять иные доказательства своей невиновности, и его отсутствие при проведении в отношении его разбирательства может существенно повлиять на объективность его результатов»⁵.

В случае привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности за появление его на службе в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического), для подтверждения такого факта необходимо руководствоваться результатами медицинского освидетельствования, а в случае явно выраженного отказа военнослужащего от освидетельствования – показаниями не менее двух свидетелей. Получение каких-либо объяснений

⁴ Решение Верховного Суда Российской Федерации «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующей и не подлежащей применению статьи 86 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14.12.1993 г. № 2140» от 19 сентября 2007 г. № ВКПИ07-10. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2007 г. № КАС07-613 указанное решение оставлено без изменения.

⁵ Шишканов В.А. О некоторых проблемах применения дисциплинарных взысканий в отношении военнослужащих [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



от военнослужащего до его вытрезвления не допускается.

Реализуя для всех субъектов властных отношений конституционную гарантию государственной защиты, федеральный законодатель установил единый для всех субъектов правовой институт срока давности привлечения к ответственности за совершенное правонарушение в уголовном, административном, налоговом законодательстве – там, где наиболее ярко проявляется публичный характер регулируемых правоотношений⁶. В сфере дисциплинарной ответственности такой институт предусмотрен законодателем для подавляющего большинства категорий работников и государственных служащих, которым дисциплинарная ответственность установлена соответствующими законами и уставами, положениями, а также корпоративными актами профессиональных сообществ⁷.

Как известно, в системе действующего законодательства срок давности привлечения к ответственности не является ни разновидностью процессуальных сроков, ни разновидностью срока исковой давности. Отсюда вытекает, что к сроку давности неприменимы нормы других институтов, регулирующие, в частности, восстановление срока, т. е. он является пресекательным⁸. Это означает, что истечение срока давности привлечения к ответственности является обстоятельством, исключающим привлечение лица к ответственности за совершенное правонарушение. Данные положения нашли свое отражение и в практике Европейского Суда по правам человека. Так, в своем решении по делу «Coeme and others v. Belgium» (ECHR 2000-VII (22.06.00) § 146) Суд постановил, что «...давность может определяться как право, предоставляемое

законом лицу, совершившему преступление, больше не быть преследуемым или судимым после истечения определенного срока с момента совершения деяний»⁹. Но пропуск срока давности привлечения к ответственности по своей правовой природе не является реабилитирующим обстоятельством.

Согласно ст. 83 ДУ ВС РФ применение дисциплинарного взыскания к военнослужащему, совершившему дисциплинарный проступок, производится в срок до 10 суток со дня, когда командиру (начальнику) стало известно о совершенном дисциплинарном проступке, не считая времени на проведение разбирательства, производство по уголовному делу или по делу об административном правонарушении, времени болезни военнослужащего, нахождения его в командировке или отпуске, а также времени выполнения им боевой задачи, но до истечения срока давности привлечения к дисциплинарной ответственности (один год). По окончании военной службы (военных сборов) привлечение к дисциплинарной ответственности не допускается. При передаче материалов о дисциплинарном проступке в порядке подчиненности вышестоящему командиру он также вправе принять решение о привлечении виновного к ответственности в срок до 10 суток с момента получения всех материалов. Суммируя срок проведения разбирательства и срок наложения дисциплинарного взыскания (при отсутствии оснований для продления последнего согласно ст. 83 ДУ ВС РФ), получаем 20 суток – максимальный срок для наложения дисциплинарного взыскания с момента его обнаружения.

А правовая регламентация срока давности привлечения к дисциплинарной ответ-

⁶ Аулов В.К., Туганов Ю.Н. Пресекательные сроки дисциплинарной ответственности судей как антикоррупционная предпосылка [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Аулов В.К., Туганов Ю.Н. Указ. соч.

⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа» от 14 июля 2005 г. № 9-П. (Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В.Г. Ярославцева).

⁹ Цит. по: По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 июля 2005 г. № 9-П // Вестн. Конституционного Суда Рос. Федерации. 2005. № 4.



ственности, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, должна осуществляться именно Федеральным законом «О статусе военнослужащих», без какой-либо отсылки к ДУ ВС РФ.

Последующая процедура разбирательства не урегулирована ни ДУ ВС РФ, ни нормативными правовыми актами Министерства обороны Российской Федерации¹⁰. В рамках разбирательства выясняются обстоятельства совершенного дисциплинарного проступка и осуществляется сбор необходимых доказательств. В качестве доказательств допускаются: объяснения военнослужащего, привлекаемого к дисциплинарной ответственности; объяснения лиц, которым известны обстоятельства, имеющие значение для правильного решения вопроса о привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности; заключение и пояснения специалиста; документы; показания специальных технических средств; вещественные доказательства (ст. 50 ДУ ВС РФ). Военнослужащему, привлекаемому к ответственности за совершение грубого дисциплинарного проступка, разъясняются его права. Материалы разбирательства должны устанавливать конкретные положения федеральных законов, иных нормативных правовых актов, ведомственных правовых актов, которые были нарушены военнослужащим, привлекаемым к дисциплинарной ответственности.

Должностные лица, проводящие разбирательство, вправе¹¹:

– проводить опрос военнослужащего, в отношении которого производится разбирательство, а также иных лиц, которым известны какие-либо обстоятельства совершения дисциплинарного проступка, и получать от них соответствующие объяснения в устной и письменной форме;

– знакомиться с необходимыми документами, в том числе с материалами личного дела, необходимыми для правильного ре-

шения вопроса о привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности, и в случае необходимости изготавливать с них копии для приобщения к материалам разбирательства;

– запрашивать необходимую информацию для установления обстоятельств, подлежащих выяснению при привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности;

– выезжать на место совершения дисциплинарного проступка для выявления обстоятельств его совершения;

– применять для документирования фактов совершения дисциплинарного проступка технические средства;

– применять меры обеспечения производства по делу о дисциплинарном проступке;

– вносить соответствующему командиру (начальнику) предложения о временном отстранении военнослужащего в установленном порядке от выполнения служебных обязанностей на время проведения служебной проверки;

– ходатайствовать перед соответствующим командиром (начальником) о проведении инвентаризации или ревизии;

– вносить соответствующему командиру (начальнику) предложения о необходимости оказания социальной и психологической помощи военнослужащему, в отношении которого проводится разбирательство.

Исходя из конституционного принципа презумпции невиновности, обязанность доказывания нарушения воинской дисциплины, за которое военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, привлекается в дисциплинарной ответственности, лежит на военной администрации. Запрещается перелгать эту обязанность на военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, и требовать от него представления, поиска доказательств в обоснование выдви-

¹⁰ Указанный правовой пробел не восполняет также и Наставление по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденное приказом Министра обороны Российской Федерации от 31 января 2001 г. № 10.

¹¹ Указанные полномочия специально не регламентированы одним нормативным актом и являются в данном случае результатом собирательного анализа.



гаемых им версий, тех или иных положений под угрозой нежелательных для него последствий.

Военнослужащий, в отношении которого проводится разбирательство, вправе давать объяснения в устной и письменной форме по обстоятельствам совершенного проступка и не свидетельствовать против самого себя, представлять необходимые документы, заявлять ходатайства, ознакомиться по окончании разбирательства со всеми материалами дела, пользоваться юридической помощью защитника с момента принятия судьей гарнизонного военного суда решения о назначении судебного рассмотрения материалов о грубом дисциплинарном проступке, а в случае задержания в связи с совершением грубого дисциплинарного проступка – с момента задержания (ст. 48 ДУ ВС РФ). После составления протокол о грубом дисциплинарном проступке¹² предоставляется для ознакомления и

подписания военнослужащему, совершившему грубый дисциплинарный проступок, с вручением копии протокола. В случае грубого нарушения дисциплины группой военнослужащих протокол составляется на каждого военнослужащего в отдельности. Следует отметить, что ДУ ВС РФ расширяет форму протокола о грубом дисциплинарном проступке по сравнению с п. 8 ст. 28.8 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и требует в разделе протокола «Сведения о военнослужащем» указывать малоинформативные данные о его месте жительства (регистрации), семейном положении, не имеющие никакого отношения к совершенному дисциплинарному проступку и имеющие значение лишь при рассмотрении материалов дисциплинарного дела гарнизонным военным судом.

После совершения всех необходимых действий протокол (материалы дела) направляется по инстанции для рассмотрения.

Информация

В Амурской области военнослужащий признан виновным за самовольное оставление части более 6 лет назад

Доказательства, собранные военным следственным отделом Следственного комитета Российской Федерации по Благовещенскому гарнизону, признаны судом достаточными для вынесения приговора в отношении младшего сержанта Ф. Он признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 337 УК РФ (самовольное оставление части продолжительностью свыше одного месяца).

Судом установлено, что 21 июля 2007 года Ф. с целью временно уклониться от исполнения обязанностей военной службы самовольно оставил расположение воинской части и убыл в поселок Магдагачи Амурской области, где стал проживать и проводить время по своему усмотрению.

13 мая текущего года он добровольно явился в правоохранительные органы, где заявил о себе как о военнослужащем, самовольно оставившем воинскую часть.

Приговором Свободненского гарнизонного военного суда Ф. назначено наказание в виде лишения свободы сроком на 2 года с отбыванием в колонии-поселении.

¹² В протоколе о грубом дисциплинарном проступке, форма которого устанавливается ДУ ВС РФ, указываются: 1) дата и место составления протокола; 2) должность, воинское звание, фамилия и инициалы лица, составившего протокол; 3) должность, место военной службы (прохождения военных сборов), воинское звание, фамилия, имя, отчество военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, в отношении которого составлен протокол; 4) должности, места военной службы (прохождения военных сборов), воинские звания, фамилии, имена, отчества лиц, которым известны обстоятельства, имеющие значение для правильного решения вопроса о привлечении военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, к дисциплинарной ответственности (для лиц, которым известны обстоятельства, имеющие значение для правильного решения вопроса о привлечении военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, к дисциплинарной ответственности, не являющихся военнослужащими или гражданами, призванными на военные сборы, – фамилии, имена, отчества и адреса места жительства); 5) время, место, способ и другие обстоятельства совершения военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, грубого дисциплинарного проступка; 6) доказательства, подтверждающие наличие события грубого дисциплинарного проступка и виновность военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы; 7) положения федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, которые были нарушены; 8) сведения о примененных мерах обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке, а в случае участия при этом понятых – должности, места военной службы (прохождения военных сборов), воинские звания, фамилии, имена, отчества понятых, являющихся военнослужащими или гражданами, призванными на военные сборы, либо фамилии, имена, отчества и адреса места жительства понятых, не являющихся военнослужащими или гражданами, призванными на военные сборы; 9) обстоятельства, смягчающие дисциплинарную ответственность, и обстоятельства, отягчающие дисциплинарную ответственность; 10) другие фактические данные, необходимые для установления обстоятельств совершения военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, грубого дисциплинарного проступка.



ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПРИ ПОЛУЧЕНИИ ИНФОРМАЦИИ, ДОСТУП К КОТОРОЙ ОГРАНИЧЕН В СООТВЕТСТВИИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ЗАКОНАМИ

*С.С. Терещук, помощник военного прокурора Челябинского гарнизона,
лейтенант юстиции*

Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с уточнением полномочий органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам обработки персональных данных» от 23 июля 2013 г. № 205-ФЗ в ряд федеральных законов внесены изменения, в том числе и в ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в редакции Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ), которая была дополнена п. 2.1 следующего содержания:

«Органы прокуратуры в связи с осуществлением ими в соответствии с настоящим Федеральным законом прокурорского надзора вправе получать в установленных законодательством Российской Федерации случаях доступ к необходимой им для осуществления прокурорского надзора информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, в том числе осуществлять обработку персональных данных».

22 ноября 2013 г. Генеральным прокурором Российской Федерации в развитие внесенных в федеральные законы изменений издан приказ «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке обработки в органах прокуратуры Российской Федерации персональных данных, полученных в связи с осуществлением прокурорского надзора» № 506, которым утверждена и введена в действие Инструкция о порядке обработки в органах прокуратуры Российской

Федерации персональных данных, полученных в связи с осуществлением прокурорского надзора (далее – Инструкция).

Пунктами 1.2, 1.3 Инструкции установлен единый порядок обработки персональных данных в органах прокуратуры Российской Федерации при осуществлении прокурорского надзора, реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ, а также другими законодательными актами Российской Федерации: содержание обрабатываемых персональных данных, сроки их обработки и хранения, порядок уничтожения обработанных персональных данных при достижении целей обработки или при наступлении иных законных оснований. При осуществлении установленных законодательством Российской Федерации полномочий прокуроры вправе получать следующую информацию о субъекте персональных данных:

1) анкетные и биографические данные, включая адрес места жительства и проживания;

2) сведения о гражданстве, паспортные данные или данные иного документа, удостоверяющего личность и гражданство (включая серию, номер, дату выдачи, наименование органа, выдавшего документ);

3) сведения об образовании, квалификации и о наличии специальных знаний или специальной подготовки;



4) сведения о трудовой деятельности, опыте работы, занимаемой должности, трудовом стаже, повышении квалификации и переподготовке;

5) сведения о составе семьи и наличии иждивенцев, о месте работы или учебы членов семьи;

6) сведения о состоянии здоровья и наличии заболеваний, о нахождении на различных медицинских учетах;

7) сведения об отношении к воинской обязанности;

8) сведения о доходах, расходах, налоговых обязательствах и иных обязательствах имущественного характера;

9) сведения об идентификационном номере налогоплательщика;

10) сведения о социальных льготах и о социальном статусе;

11) сведения о судимости, о привлечении к уголовной, административной или иного вида ответственности;

12) сведения об имуществе (недвижимости, транспортных средствах и др.);

13) сведения о предпринимательской деятельности субъекта персональных данных и членов его семьи;

14) сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и иные персональные данные лиц, на которых распространяются обязанности, предусмотренные ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ и иными правовыми актами Российской Федерации (в том числе сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и иные персональные данные их супругов и несовершеннолетних детей);

15) персональные данные лиц, на которых распространяются установленные законодательством о противодействии коррупции запреты, ограничения и обязанности;

16) персональные данные иных лиц в целях выявления правонарушений (в том числе нарушений законодательства о противодействии коррупции);

17) иные персональные данные, необходимые для целей осуществления прокурорского надзора.

Вместе с тем, при реализации п. 2.1 ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры сталкиваются с рядом проблем.

Так, использованная в п. 2.1 ст. 4 указанного Федерального закона формулировка «органы прокуратуры в связи с осуществлением ими в соответствии с настоящим Федеральным законом прокурорского надзора *вправе получать в установленных законодательством Российской Федерации случаях* (курсив мой. – С. Т.) доступ к необходимой им для осуществления прокурорского надзора информации...» позволяет должностным лицам, у которых прокуроры истребуют информацию, ограниченную в доступе в соответствии с федеральными законами, отказывать в ее предоставлении, поскольку законодателем не уточнен перечень случаев, при которых прокурор вправе истребовать такую информацию.

Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 205-ФЗ также внесены изменения в ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О персональных данных» от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ, который дополнен п. 7.1 следующего содержания:

«7.1) обработка полученных в установленных законодательством Российской Федерации случаях персональных данных осуществляется органами прокуратуры в связи с осуществлением ими прокурорского надзора.

Также указанным Федеральным законом п. 3 ч. 4 ст. 13 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ переработан и изложен в новой редакции:

«предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, без согласия гражданина или его законного представителя допускается: по запросу органов дознания и следствия, суда в связи с проведением расследования или судебным разбирательством



вом, по запросу органов прокуратуры в связи с осуществлением ими прокурорского надзора, по запросу органа уголовно-исполнительной системы в связи с исполнением уголовного наказания и осуществлением контроля за поведением условно осужденного, осужденного, в отношении которого отбывание наказания отсрочено, и лица, освобожденного условно-досрочно».

Вместе с тем, не во все соответствующие федеральные законы, которые распространяют запреты на получение информации (ст. 5 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. № 5485-1, ст. 7 Федерального закона «О персональных данных» от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ, ст. 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» от 2 декабря 1990 г. № 395-1, ст.ст. 53, 63 Федерального закона «О связи» от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ и т. д.) до настоящего времени внесены изменения, которые бы прямо предусматривали право органов прокуратуры Российской Федерации в связи с осуществлением прокурорского надзора истребовать информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами.

Сложившаяся ситуация порождает неоднозначное применение судами п. 2.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Так, судебная коллегия по гражданским делам Алтайского краевого суда рассмотрела в открытом судебном заседании апелляционную жалобу ответчика «Газпромбанк» (ОАО) в лице филиала «Газпромбанк» (ОАО) в г. Барнауле на решение Центрального районного суда г. Барнаула Алтайского края от 31 октября 2013 г. по делу по иску Алтайского прокурора по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах в интересах Российской Федерации к ОАО «Газпромбанк» о признании отказа в предоставлении информации незаконным, возложении обязанности предоставить запрашиваемые сведения (дело № 33-490/2014).

В ходе рассмотрения жалобы установлено, что Алтайский прокурор по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах в интересах Российской Федерации обратился в суд к ОАО «Газпромбанк» о признании действий незаконными, возложении обязанности предоставить запрашиваемые сведения. В обоснование доводов указал, что во исполнение приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2012 – 2013 гг.» от 28 апреля 2012 г. № 186 проведена проверка соблюдения руководителями муниципальных учреждений городского округа и сотрудниками МО МВД России обязанности по предоставлению сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера за 2012 г.

16 и 27 июля 2013 г. Алтайским прокурором по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах было направлено требование в ОАО «Газпромбанк» о предоставлении сведений о наличии у перечисленных в запросе лиц открытых счетов с указанием остатка денежных средств на счете по состоянию на 31 декабря 2012 г. Банк отказал в предоставлении данных сведений, ссылаясь на банковскую тайну, предусмотренную Федеральным законом «О банках и банковской деятельности».

Алтайским прокурором по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах подан иск в Центральный районный суд г. Барнаула Алтайского края о понуждении ответчика предоставить запрашиваемую информацию.

В судебном заседании прокурор на заявленных требованиях настаивал, пояснил, что в соответствии со ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предметом надзора является соблюдение Конституции Российской Федерации и федеральных законов различными органами и лицами. Органы прокуратуры имеют право доступа к различной информации.



Представитель ответчика в судебном заседании с требованиями не согласился, ссылаясь на Федеральный закон «О банках и банковской деятельности», указал, что органы прокуратуры действующим законодательством не отнесены к лицам, имеющим право запрашивать информацию, составляющую банковскую тайну, а также сослался на Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2013 г. № 309, которым утвержден перечень должностных лиц, наделенных полномочиями по направлению запросов в кредитные организации, налоговые органы Российской Федерации и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции.

Решением Центрального районного суда г. Барнаула Алтайского края от 31 октября 2013 г. иск удовлетворен. Судом признаны незаконными действия филиала ОАО «Газпромбанк» в г. Барнауле по отказу в предоставлении сведений, на ответчика возложена обязанность предоставить для проведения проверки сведения, касающиеся предмета проверки.

Удовлетворяя требования прокурора о признании действий филиала ОАО «Газпромбанк» по отказу в предоставлении прокурору запрашиваемых сведений незаконными и возлагая обязанность на ответчика предоставить сведения для проверки, суд первой инстанции, руководствуясь ст. 1, п. 2.1 ст. 4, ст.ст. 21, 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», п. 6 ст. 5, ст.ст. 6, 8 Федерального закона «О противодействии коррупции», ст. 20, ч. 3 ст. 67 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, пришел к выводу о том, что прокурор является специально уполномоченным лицом, на которого возложены функции надзора за исполнением законодательства о государ-

ственной службе и противодействии коррупции, поэтому в рамках предоставленных ему полномочий вправе истребовать необходимую информацию, в том числе информацию о банковских счетах в целях проведения соответствующих проверок. Поскольку целью истребования сведений являлась проверка прокурором исполнения руководителями муниципальных учреждений городского округа и сотрудниками МО МВД России установленных действующим законодательством обязанностей, т. е. выявление и пресечение коррупционных правонарушений, то у банка отсутствовали основания для отказа в предоставлении запрашиваемых документов.

22 января 2014 г. судебная коллегия по гражданским делам Алтайского краевого суда решение Центрального районного суда г. Барнаула Алтайского края от 31 октября 2013 г. оставила без изменения, апелляционную жалобу ответчика филиала «Газпромбанк» (ОАО) в г. Барнауле – без удовлетворения¹.

Противоположную позицию занял суд Калининского района г. Челябинска.

Так, военным прокурором Челябинского гарнизона в рамках осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства о воинской обязанности и военной службе в адрес советника директора филиала ОАО «МТС» по безопасности в г. Челябинске направлен запрос о предоставлении сведений по биллингу в отношении определенных абонентов в определенном периоде времени для направления материалов прокурорской проверки в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в следственный орган для решения вопроса о привлечении к уголовной ответственности.

Советник директора филиала ОАО «МТС» по безопасности в г. Челябинске отказал в предоставлении информации, запрашиваемой военным прокурором, в связи с чем военным прокурором Челябинско-

¹ Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 22 января 2014 г. по делу № 33-490/2014. Исковые требования о признании отказа в предоставлении информации незаконным, возложении обязанности удовлетворены, так как целью истребования сведений являлась проверка прокурором исполнения должностными лицами установленных действующим законодательством обязанностей, т. е. выявление и пресечение коррупционных правонарушений.



го гарнизона возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ.

20 февраля 2014 г. постановлением мирового судьи судебного участка № 8 Калининского района г. Челябинска советник директора филиала ОАО «МТС» по безопасности в г. Челябинске признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП РФ, и привлечен к административной ответственности.

4 апреля 2014 г. решением суда Калининского района г. Челябинска постановление мирового судьи судебного участка № 8 Калининского района г. Челябинска от 20 февраля 2014 г. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ, в отношении советника директора филиала ОАО «МТС» по безопасности в г. Челябинске отменено, производство по делу прекращено.

Принимая указанное решение, суд апелляционной инстанции руководствовался положением ч. 2 ст. 23 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждый имеет право на тайну переписки, теле-

фонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения.

22 мая 2014 г. заместителем председателя Челябинского областного суда решение судьи Калининского районного суда г. Челябинска от 4 апреля 2014 г. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ, в отношении советника директора филиала ОАО «МТС» по безопасности в г. Челябинске оставлено без изменения, протест военного прокурора Челябинского гарнизона – без удовлетворения в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности (дело № 4а14-360).

Таким образом, ввиду отсутствия конкретизирующих норм в федеральных законах, а также каких-либо разъяснений Верховного Суда Российской Федерации о порядке применения судами п. 2.1 ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры Российской Федерации лишены возможности в полном объеме выполнять возложенные на них функции по надзору за исполнением законов.

УВОЛЬНЕНИЕ С ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ КАК САНКЦИЯ ЗА КОРРУПЦИОННОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Н. Пленкин, юрист; В.М. Корякин, доктор юридических наук

Три года назад в ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ внесены дополнения, предусматривающие возможность досрочного увольнения военнослужащих с военной службы в связи с утратой доверия (подп. «д.1» и «д.2» п. 1). Несколькими годами раньше п. 2 указанной статьи был дополнен подп. «е.1», предус-

матривающим возможность досрочного увольнения военнослужащего с военной службы в связи с нарушением запретов, ограничений и обязанностей, связанных с прохождением военной службы. Порядок применения указанных оснований увольнения военнослужащих с военной службы регламентируется ст. 51.1 указанного Федерального закона. Применяются они в слу-



чае совершения военнослужащими коррупционных правонарушений.

На первый взгляд, все указанные нормы сформулированы вполне логично и полностью вписываются в общую систему антикоррупционного законодательства, которое активно формируется в нашей стране начиная с 2008 г. Однако если сопоставить приведенные выше нормы Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» с нормами Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ, обнаруживаются некоторые проблемы и противоречия.

В соответствии со ст. 28 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, в зависимости от характера и тяжести совершенного им правонарушения привлекается к дисциплинарной, административной, материальной, гражданско-правовой и уголовной ответственности в соответствии с законодательством, т. е. из указанных норм следует, что за коррупционные правонарушения военнослужащие привлекаются, в частности, к дисциплинарной ответственности в порядке дисциплинарного производства.

В ст. 28.4 Федерального закона «О статусе военнослужащих» определен исчерпывающий перечень взысканий, которые могут применяться к военнослужащему за совершенный дисциплинарный проступок:

- выговор;
- строгий выговор;
- лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег;
- лишение нагрудного знака отличника;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- снижение в воинской должности;
- снижение в воинском звании на одну ступень;
- снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности;

– досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта;

– отчисление из военного образовательного учреждения профессионального образования;

– отчисление с военных сборов;

– дисциплинарный арест.

Из приведенного перечня видно, что лишь одно дисциплинарное взыскание влечет досрочное увольнение военнослужащего с военной службы – это досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта, и для применения данного взыскания закон устанавливает только одно основание – невыполнение военнослужащим условий контракта.

При этом, следует учитывать разъяснения, данные Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении «По делу о проверке конституционности подпункта «в» пункта 2 статьи 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в связи с жалобами граждан Р.В. Боскачева, И.В. Овсянникова и Д.А. Савельева» от 21 марта 2013 г. № 6-П. Суд указывает, что обязательным условием досрочного увольнения с военной службы в порядке реализации дисциплинарного взыскания по основанию, предусмотренному подп. «в» п. 2 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» (в связи с невыполнением условий контракта), должно являться совершение военнослужащим дисциплинарного проступка, а под невыполнением условий контракта о прохождении военной службы в данном случае – в силу общеправовых требований справедливости и соразмерности ответственности – должны подразумеваться именно существенные нарушения условий контракта, в частности совершение одного из грубых дисциплинарных проступков, составы которых перечислены в п. 2 ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих», либо совершение военнослужащим нового дисциплинарного проступка при наличии у него неснятых дисциплинарных взысканий.



В соответствии со ст.ст. 69, 72, 73 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации (ДУ ВС РФ) досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта как вид дисциплинарного взыскания имеют право применять командиры от командующего войсками военного округа, фронта, флотом, им равные и выше.

В ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» досрочное увольнение военнослужащего с военной службы по основаниям, предусмотренным подп. «д.1» и «д.2» п. 1 и подп. «е.1» п. 2 ст. 51 указанного Закона (в связи с утратой доверия и в связи с нарушением запретов, ограничений и обязанностей, связанных с прохождением военной службы), именуется взысканием. Однако в приведенном выше исчерпывающем перечне дисциплинарных взысканий, установленном Федеральным законом «О статусе военнослужащих», такого вида взыскания не имеется.

Возникает вполне закономерный вопрос: к какому виду юридической ответственности относится досрочное увольнение военнослужащего с военной службы за совершение коррупционного правонарушения? По всем признакам речь идет о дисциплинарной ответственности, на что указывают авторы многочисленных публикаций по данной проблематике¹. Однако из норм Федерального закона «О статусе военнослужащих» и ДУ ВС РФ такой вывод не следует, поскольку в них о коррупционных правонарушениях не упоминается. Налицо явное противоречие между двумя основополагающими законодательными актами военного права – федеральными законами «О статусе военнослужащих» и «О воинской обязанности и военной службе».

Явным недоразумением выглядит и тот факт, что в перечне грубых дисциплинар-

ных проступков, указанных в ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих», отсутствует упоминание о коррупционных правонарушениях, за которые предусмотрена такая строгая мера юридической ответственности, как досрочное увольнение с военной службы.

В связи с изложенным, для обеспечения эффективного и непротиворечивого правового регулирования вопросов ответственности военнослужащих за коррупционные правонарушения, представляется целесообразным внести в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» следующие дополнения:

а) перечень дисциплинарных взысканий, указанных в п. 2 ст. 28.4, дополнить двумя новыми видами взысканий:

– досрочное увольнение с военной службы в связи с утратой доверия;

– досрочное увольнение с военной службы в связи с нарушением запретов, ограничений и обязанностей, связанных с прохождением военной службы;

б) перечень грубых дисциплинарных проступков, указанных в ст. 28.5, дополнить следующим видом таких проступков: «коррупционное правонарушение, предусмотренное законодательством о военной службе».

Соответствующие дополнения должны быть внесены также и в ДУ ВС РФ.

Реализация указанных предложений позволит, на наш взгляд, упорядочить деятельность воинских должностных лиц, связанную с привлечением военнослужащих к ответственности за коррупционные правонарушения, создать правовые условия для внедрения в практику одного из основополагающих принципов противодействия коррупции – обеспечение неотвратимости наказания за коррупцию.

¹ Бараненкова И.В., Миронов О.И. Особенности дисциплинарной ответственности военнослужащих за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 8; Душкин В.И. Взыскания за коррупционные правонарушения, применяемые на военной службе // Там же. № 5; Козлов Т.Л. Коррупционные правонарушения на военной службе // Электронное научное издание «Военное право». 2012. № 2. URL: <http://www.voennoepravo.ru>; Корякин В.М. О порядке применения к военнослужащим взысканий за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 5; Противодействие коррупции в военной организации государства / под ред. А.В. Кудашкина. М., 2012. С. 61 – 70.



О ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ В МЕХАНИЗМЕ ЗАЩИТЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН, УВОЛЕННЫХ С ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

*А.В. Ефремов, начальник юридического отделения военного комиссариата
Чувашской Республики*

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации сформулированы в отношении значительного числа правовых норм различной отраслевой принадлежности. В этом смысле не являются исключением и правовые нормы, регулирующие социальное обеспечение граждан, в том числе пенсионное обеспечение лиц, проходивших военную службу, и членов их семей. Обращаясь к анализу содержания правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в указанной сфере, необходимо подчеркнуть их особую значимость, так как пенсия является основным источником средств к существованию для неработающих пенсионеров. Кроме того, для лиц, проходивших военную службу, право на получение пенсии обусловлено исполнением обязанностей по защите Отечества.

Основания и условия назначения пенсий бывшим военнослужащим дифференцируются в зависимости от способа поступления граждан на военную службу. Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ регламентируется пенсионное обеспечение лиц, проходивших военную службу по призыву, тогда как Закон Российской Федерации «О

пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 посвящен пенсионному обеспечению лиц, проходивших военную службу по контракту.

Как пишет ученый-юрист Н.В. Антипьева, «современная юридическая наука уделяет значительное внимание исследованию сущности правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, что обусловлено их влиянием на законотворческий процесс и правоприменительную деятельность»¹, указывая при этом, что наиболее удачным, на ее взгляд, определениям данного понятия в научной литературе является дефиниция, предложенная Л.В. Лазаревым, который рассматривает правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации как «нормативно-интерпретационное установление, являющееся результатом судебного конституционного толкования, правовым основанием итогового вывода (решения) Конституционного Суда, имеющее общий и обязательный ха-

¹ Антипьева Н.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 8.



ракти, выражающее правопонимание Конституционным Судом конституционных принципов и норм, общепризнанных принципов и норм международного права и конституционно-правового смысла оспоренного нормативного положения и разрешающее спорную конституционно-правовую проблему»².

Ученый-юрист С.В. Никитин обратил внимание на то, что по вопросу реализации права судов общей юрисдикции по проверке в конкретном деле конституционности федеральных законов и иных нормативных правовых актов, перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации, и непосредственному применению Конституции Российской Федерации имеет место несовпадение правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации. Различия в позициях высших судов касаются оценки необходимости обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации в случае выявления судом неконституционности подлежащего применению (примененного) закона. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 3 постановления «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» от 31 октября 1995 г. № 8 разъяснил судам, что такой запрос должен направляться лишь в случае неопределенности в вопросе о конституционности подлежащего применению по конкретному делу закона. Если же суд придет к убеждению, что положения федерального закона находятся в противоречии с соответствующими положениями Конституции Российской Федерации, то он, по мнению Верховного Суда Российской Федерации, не обязан об-

ращаться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации и вправе разрешить дело, применив непосредственно Конституцию Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации, в свою очередь, в постановлении от 16 июня 1998 г. № 19-П сформулировал правовую позицию, в соответствии с которой отказ от применения в конкретном деле закона, неконституционного с точки зрения суда, без обращения в связи с этим в Конституционный Суд Российской Федерации противоречил бы конституционным положениям, согласно которым законы действуют единообразно на всей территории Российской Федерации (ст.ст. 4, 15 и 76 Конституции Российской Федерации), и в то же время ставил бы под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации, так как оно не может быть реализовано, если допускается разноречивое толкование различными судами конституционных норм. По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, обращение с запросом о проверке конституционности закона является не только правом, но и обязанностью суда общей юрисдикции или арбитражного суда³. Далее С.В. Никитин обратил внимание на то, что в юридической литературе по данному вопросу возникла дискуссия, в которой одни авторы высказались в защиту позиции Верховного Суда Российской Федерации⁴, а другие поддержали точку зрения Конституционного Суда Российской Федерации⁵. На наш взгляд, предпочтительнее выглядит позиция Конституционного Суда Российской Федерации.

Как совершенно точно отметила С.И. Кобзева, нельзя отрицать значительную роль постановлений судебных органов в механизме защиты социальных прав гражд-

² Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2008. С. 75.

³ Никитин С.В. Косвенный судебный нормоконтроль: понятие и проблемы реализации // Журн. рос. права. 2014. № 1.

⁴ Лебедев В.М. Прямое действие Конституции Российской Федерации и роль судов // Государство и право. 1996. № 4. С. 4; Жуйков В.М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М., 1997. С. 218 – 222; Ершов В. Прямое применение Конституции: от решения Пленума Верховного Суда Российской Федерации до постановления Конституционного Суда Российской Федерации // Рос. юстиция. 1998. № 9, 10.

⁵ Анишина В.И. Прямое применение Конституции Российской Федерации как критерий самостоятельности судебной власти // Рос. судья. 2006. № 9; Гаджиев Г.А. Конституционный принцип самостоятельности судебной власти в Российской Федерации (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2000 – 2002 годов) // Журн. рос. права. 2003. № 1; Лазарев Л. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Рос. юстиция. 2002. № 9. С. 9.



дан⁶. Но практика показывает, что в таком огромном, неcodифицированном массиве нормативных правовых актов по социальному обеспечению бывает трудно разобратся даже высшим судебным органам⁷.

Так, в качестве наглядного примера можно привести постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в истолковании, приданном ее положениям в правоприменительной практике после вступления в силу постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 года № 21-П, в связи с жалобой гражданина Р. Инамова» от 7 ноября 2012 г. № 24-П.

Судья-докладчик по данному рассмотренному делу С. Князев, комментируя решение, признает, что Конституционный Суд неоднократно обращался к проблеме, а «между тем суды общей юрисдикции (включая Верховный Суд) и иные правоприменители» и после вступления в силу постановления применяли оспариваемые нормы вопреки выявленному конституционно-правовому смыслу. С. Князев особо подчеркивает, что это постановление «не ограничивается только целями защиты конституционных прав соответствующей категории чернобыльцев... приняв его, Конституционный Суд России, по существу, заложил прецедент, в силу которого в случаях, когда в правоприменительной практике игнорируется конституционно-правовой смысл закона, ранее выявленный Конституционным Судом, неконституционная интерпретация такого закона правопримени-

тельной практикой может быть признана, если это необходимо для устранения фактов нарушений конституционных прав и свобод граждан, не соответствующей Конституции Российской Федерации»⁸.

Однако неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного толкования и, следовательно, произвольного его применения, что противоречит конституционным принципам равенства и справедливости, из которых вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности и недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования. В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты граждан. Принцип определенности закона является неотъемлемым элементом принципа верховенства права и в полной мере распространяется на регулирование социального обеспечения военнослужащих, а также граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

Как правило, военные пенсионеры обращаются в суды с исками к военным комиссариатам по различным вопросам перерасчета пенсий. Напомним, что в период с 1 января по 30 июня 1999 г. п. 2 ст. 12 Федерального закона «О статусе военнослужащих» действовал в редакции, в соответствии с которой оклады по воинским званиям военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, не могут быть менее половины окладов по воинским должностям. Со ссылкой на указанную норму ряд военных пенсионеров обратились в суды с требованием к военным комиссариатам о перерасчете размеров назначенных пенсий⁹.

В настоящее время складывается противоречивая судебная практика по данной категории споров в разных регионах, т. е.

⁶ Кобзева С.И. Источники права социального обеспечения России. М., 2009.

⁷ Там же.

⁸ Закатнова А. Конституционный Суд опять занялся ликбезом. Не игнорируй! // Рос. газ. 2012. 12 нояб. С. 4.

⁹ Ефремов А.В. Понятие «денежное довольствие для исчисления пенсии военнослужащим» отличается от понятия «денежное довольствие военнослужащих», определяемого статьями 12 и 13 Федерального закона «О статусе военнослужащих», и имеет самостоятельное нормативное значение для целей исчисления пенсии и ее пересмотра военным пенсионерам // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 8.



имеются как решения судов, вынесенные в пользу военных пенсионеров, так и решения судов, вынесенные в пользу военных комиссариатов. Это означает только одно: выявленный конституционно-правовой смысл понятия «денежное довольствие для исчисления пенсии военнослужащим», которое отличается от понятия «денежное довольствие военнослужащих», определяемого законодательством о статусе военнослужащих, и имеет самостоятельное нормативное значение для целей исчисления пенсии и ее пересмотра военным пенсионерам¹⁰, явно недостаточен. Это происходит в силу того, что по смыслу ч. 2 ст. 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации проверяет конституционность лишь действующих нормативных правовых актов и отказывает в принятии жалобы к рассмотрению в случае, если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу до начала производства в Конституционном Суде Российской Федерации. Таким образом, в этих обстоятельствах гражданам и Конституционный Суд не сможет ничем помочь.

В отличие же от Конституционного Суда Российской Федерации суды общей юрисдикции при рассмотрении конкретных дел учитывают, что если данный нормативный правовой акт до рассмотрения дела судом в течение определенного времени применялся и на основании этого акта были или могли быть реализованы права и обязанности граждан и организаций, то законных оснований для признания нормативного акта недействующим и не подлежащим применению с момента его принятия не имеется. Вот поэтому и появляется противоречивая судебная практика, которая пока не может быть единой.

Как правильно отметила О.А. Самарина, «Конституционный Суд рассматривал и такие вопросы пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей, которые не связаны с пенсионной реформой, но являются не менее важными с точки зрения реализации конституционного права на пенсионное обеспечение»¹¹.

В качестве наглядного примера можно привести постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности статьи 56 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» в связи с жалобой гражданина В.Т. Казанцева» от 2 июня 2011 г. № 11-П, в котором Суд установил, что до внесения в названный Закон необходимых изменений выплата назначенных в соответствии с этим Законом пенсий лицам, проходившим военную службу и не имеющим регистрации по месту жительства или месту пребывания в пределах территории Российской Федерации, должна осуществляться по месту их фактического проживания, которое устанавливается на основании их личного заявления, как это предусмотрено для получателей трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению. Федеральный законодатель же внес данные изменения только спустя два года путем издания соответствующего закона¹².

Особо хотелось бы отметить, что общими конституционными правовыми позициями в отношении как трудовых, так и военных пенсий являются в настоящее время следующие важные решения Конституци-

¹⁰ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2004 г. № 429-О.

¹¹ Самарина О.А. Российское законодательство о социальном обеспечении и роль в его развитии конституционного (уставного) правосудия: дисс. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2013. С. 59.

¹² Федеральный закон «О внесении изменений в статью 56 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» от 7 июня 2013 г. № 127-ФЗ.



онного Суда Российской Федерации: определение Конституционного Суда Российской Федерации «По жалобе гражданина Быховского Семена Яковлевича на нарушение его конституционных прав положением пункта «а» статьи 1 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» от 1 марта 2001 г. № 46-О; постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности статьи 56 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» в связи с жалобой гражданина В.Т. Казанцева» от 2 июня 2011 г. № 11-П; постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности части первой статьи 56 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» в связи с жалобой гражданина С.А. Федина» от 6 ноября 2013 г. № 23-П.

Отличными же конституционными правовыми позициями по вопросам трудовых и военных пенсий являются следующие решения Конституционного Суда Российской Федерации: определения Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 2008 г. № 437-О-О, от 23 сентября 2010 г. № 1152-О-О, от 26 мая 2011 г. № 605-О-О, от 29 сентября 2011 г. № 1040-О-О, от 14 декабря 2004 г. № 429-О-О, в которых сказано о том, что федеральный законодатель,

действуя в рамках предоставленных ему полномочий, во исполнение Конституции Российской Федерации закрепил в Законе Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» основания и условия реализации права на пенсию указанных в нем лиц, отличающиеся по аналогичным параметрам от трудовых пенсий: для них, в частности, предусмотрена такая форма государственного социального обеспечения, как пенсия за выслугу лет, которая назначается при наличии соответствующей выслуги независимо от возраста военнослужащих, а финансирование пенсий осуществляется за счет средств федерального бюджета. Пенсии за выслугу лет и по инвалидности, назначаемые лицам, проходившим военную службу, а также пенсии по случаю потери кормильца членам их семей исчисляются из денежного довольствия, в составе которого в соответствии с ч. 1 ст. 43 вышеназванного Закона учитываются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, оклад по воинской должности, оклад по воинскому званию (без учета повышения окладов за службу в отдаленных, высокогорных местностях и в других особых условиях) и ежемесячная надбавка за выслугу лет, включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия. При этом, понятие «денежное довольствие для исчисления пенсии военнослужащим» отличается от понятия «денежное довольствие военнослужащих», определяемого законодательством о статусе военнослужащих, и имеет самостоятельное нормативное значение для целей исчисления пенсии и ее пересмотра военным пенсионерам.

Таким образом, пробелы в военно-пенсионном законодательстве довольно часто приводят к судебным спорам.



Так, например, Свердловский районный суд города Костромы, придя к выводу о том, что подлежащая применению при разрешении указанных дел ч. 2 ст. 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» не соответствует ст.ст. 1, 2, 15, 17 (чч. 1 и 2), ст.ст. 18, 19 (чч. 1 и 2), ст. 54 (ч. 1) и ст. 55 (чч. 2 и 3) Конституции Российской Федерации, обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке ее конституционности, приостановив производство по делу В.Н. Тарасенко определением от 5 июня 2012 г., а по делу А.М. Шутова – определением от 25 июня 2012 г.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение противоречит Конституции Российской Федерации в той мере, в какой оно распространяется на военнослужащих, поступивших на военную службу до 1 января 2012 года, и пенсионеров из числа указанных лиц, снижая тем самым уровень денежного довольствия, учитываемого для исчисления пенсии, по сравнению с ранее установленными нормами.

Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая данное дело, пришел к выводу о том, что оспариваемая норма – несмотря на снижение предусмотренного ею процентного размера денежного довольствия, учитываемого при исчислении пенсий лицам, уволенным с военной службы и членам их семей, – направлена на увеличение с 1 января 2012 г. абсолютного размера указанных пенсий в денежном выражении. Это в полной мере соответствует предусмотрен-

ному ст. 1 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 г. правилу о том, что уровень пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей, устанавливаемый законодательством государств-участников в соответствии с Соглашением о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 г., не может быть ниже уровня, установленного ранее законодательными и другими нормативными актами бывшего Союза ССР, а также толкованию приведенного положения, сформулированному Экономическим Судом Содружества Независимых Государств, который в решении № 01-1/2-08 от 6 февраля 2009 г. указал, что для оценки уровня пенсионного обеспечения военнослужащих имеет значение качественное состояние их прав в сфере пенсионного обеспечения, для определения которого необходимо принимать во внимание условия, нормы и порядок назначения пенсии, установленные национальным законодательством¹³.

Современная практика принятия федеральных законов в последнее время просто поражает, юристы и судьи не успевают отслеживать вносимые в действующее законодательство изменения, а также анализировать содержание отдельных принимаемых законов¹⁴. При этом, судья Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиев отметил, что «понятие «качество закона» не используется в российском законодательстве; соответственно нормативные требования к законам в виде своего рода стандартов на акты законодательства не установлены. Критерий качества закона – это судебная практика»¹⁵.

¹³ Определение Конституционного Суда Российской Федерации «По запросам Свердловского районного суда города Костромы о проверке конституционности части второй статьи 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» от 24 сентября 2012 г. № 1800-О.

¹⁴ Лейба А. Лучше меньше, да лучше! // эж-ЮРИСТ. 2014. № 13.

¹⁵ Гаджиев Г.А. Принцип правовой определенности и роль судов в его обеспечении. Качество законов с российской точки зрения // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4.



ОБ ИНСТИТУТЕ СУБСИДИИ ДЛЯ ПРИОБРЕТЕНИЯ ИЛИ СТРОИТЕЛЬСТВА ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИМИ И ГРАЖДАНАМИ, УВОЛЕННЫМИ С ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

(окончание, начало в № 7, 8 за 2014 г.)

Е.Г. Воробьев, кандидат юридических наук, доцент, полковник юстиции

И все-таки, повторимся, та категоричность, с которой закон в его новой редакции навязывает ЖС вместо натурального жилья, входит в известное противоречие с иными нормами этого же закона и даже с принципами правового регулирования.

В первом случае речь идет о правиле, согласно которому в случае, если военнослужащие одновременно имеют право на одну и ту же социальную гарантию (в нашем случае – на жилищное обеспечение) по нескольким основаниям, то им *предоставляется по их выбору социальная гарантия и компенсация* по одному основанию (п. 9 ст. 2 Закона о статусе). Данная норма отражает один из важнейших принципов соотношения публичных прав и обязанностей личности и государства.

Во втором случае мы говорим о соблюдении аксиоматических правил регулирования общественных отношений в правовом социальном государстве согласно закрепленным конституционным гарантиям. Вот эти положения, представленные в обобщенном виде В.М. Корякиным в виде извлечений из актов конституционного правосудия:

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; это, как точность и конкретность правовых норм, которые лежат в основе решений правоприменителей, включая суды, 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 основании действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 9-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 271-О, от 25 декабря 2003 г. № 448-О)¹.

¹ Корякин В.М. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам военного права. М., 2006. С. 32.



Случившееся – событие, свидетельствующее о стремлении решить государственные проблемы по усмотрению исполнительной власти наиболее оптимальными для нее, но не всегда для граждан, средствами. И то, каким образом это было проделано, выдает признаки традиций не столько всевластия права «сильного» по отношению к правам «слабого», сколько действий лиц, допускающих безразличие к точному соблюдению духа закона, к неприкосновенности охраняемых законом интересов граждан.

Всегда ли правовое регулирование зависит от самого закона, может ли один и тот же закон быть исполняемым по-разному?

На такой вопрос любой правовец ответит утвердительно.

Одна и та же «оболочка» закона вполне может получить совершенно разное наполнение при его исполнении. Решающую роль в этом наполнении играет непосредственный исполнитель. Именно он наполняет закон жизненной силой или лишает его таковой. Показанные ранее некоторые «картинки» проблем в жилищных вопросах военнослужащих подтверждают это.

И не вина военнослужащих, а их беда, когда принципиальные правовые решения отдаются на свободное усмотрение лиц, безучастных к их интересам. А состоявшееся «приведение» самого закона под «правильные» административные решения лишь усугубляет неприглядность еще большей юридической «беспринципности» текущего законодательства по отношению к соблюдению базовых социально-правовых принципов военно-социальной защиты. Скрыть это полностью невозможно. Но сделать так, чтобы сомнительные части нового порядка не становились ярко очевидными – вполне реально.

Отсюда – законодательный блицкриг, при котором было и некогда, и бесполезно (ввиду непопулярности предлагаемого) советовать не только с самими гражданами, но и с существующими, пусть пока еще в зародышевом состоянии, институтами гражданского общества.

Отсюда – полная невосприимчивость к возражениям оппонентов в законодательном процессе (благо, что они не столько настаивали, сколько обозначали свое несогласие).

Отсюда – экстремальность новых правовых норм (не путать с экстремизмом), не дающих гражданам даже малых механизмов, шанса возразить в защиту своих интересов при выборе натурального жилья, как и юридическое безразличие к личным (индивидуальным) правам военнослужащих по надлежащему финансированию с учетом свободы выбора места жительства.

Отсюда – государственная экономичность, граничащая с прижимистостью, подчеркивающая всем заметный разрыв между реальными ценами на нормальное жилье в цивилизованных социальных условиях и предлагаемой ему взамен ЖС.

Отсюда – правовой вакуум по поводу того, когда и как очередник, получивший избранные им или навязанные в обязательном порядке денежные средства, сможет решить свой жилищный вопрос, сохраняя до поры право на временное (служебное) жилье.

Иные аналогичные «отсюда» заинтересованный читатель сможет вывести и сам, развивая или дополняя вышеуказанные.

Следовательно, на примере изменений в Законе о статусе в части нового порядка жилищного обеспечения военнослужащих мы можем констатировать как факт: продвижение России к правовому государству сопровождается не только позитивным развитием законодательства (что неоспоримо), но и некоторыми регрессными явлениями, расхождениями между публичными словами и делами власти.

Военные юристы, занимающиеся *проблемой социально-правовой защиты военнослужащих*, давным-давно пришли к выводам о *необходимости создания для данной социальной группы специального института оказания сторонней помощи*.

Несмотря на очевидную детальную регламентацию всех статусных элементов во-



еннослужащих, реализовать все права и свободы, гарантированные государством, в полном объеме им удастся далеко не всегда. Хотя нарушенные права и свободы этих граждан в первую очередь должно защищать именно государство (в лице его органов власти и должностных лиц – воинских должностных лиц, суда, прокуратуры и т. п., что прямо предусмотрено нормами ст. 3 Закона о статусе), нередко само же государство выступает одним из нарушителей охраняемых законом прав и интересов данной категории.

При этом, ни общество, ни законодатель до сих пор не выработали высокоэффективного механизма защиты от подобных правонарушений, который бы позволил обеспечить оперативную и адекватную охрану прав и законных интересов военнослужащих без их личного участия.

Однако и юристам, и неюристам хорошо известно то, что в нынешних условиях выделять общественную форму защиты гражданских прав для военнослужащих, находящихся в положении жесткой военной субординации, не представляется возможным.

Военное законодательство, предусматривающее, что военнослужащие реализуют свое право на труд в форме прохождения военной службы (п. 1 ст. 10 Закона о статусе), предъявляет к ним чрезмерно строгие требования в форме специальных запретов и ограничений под угрозой увольнения с военной службы. Им также запрещено прекращать исполнение служебных обязанностей в качестве мер самозащиты своих прав, уклоняться от службы в любых формах под страхом уголовного преследования (ст. 332 УК РФ). Несмотря на наличие прямой правовой нормы о профсоюзах военнослужащих (абз. 2 п. 2 ст. 9 Закона о статусе), в течение двух десятилетий постсоветского периода они существуют лишь как «сторонние» общественные организации, не обладающие реальными профсоюзными полномочиями, так как не признаются государ-

ством-работодателем в качестве социальных партнеров – официальных представителей своих работников-военнослужащих², а разного рода протестные действия в адрес работодателя (государства), допускаемые трудовым законодательством (отказ от выполнения работы, забастовки, митинги, пикетирование и пр.), военным законодательством запрещены. Специального закона до сих пор нет, как нет и соответствующих общественных объединений в системе Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и органов, которые могли бы выполнять функции профессионального представительства военнослужащих перед своим работодателем в лице государства.

Существующая система государственной защиты прямо предусматривает самостоятельные активные действия каждого военнослужащего по защите своих прав, свобод и охраняемых интересов всеми способами, не запрещенными законом. Причем, и это симптоматично, речь идет о *преимущественно индивидуальных защитных действиях*, в то время как массовые нарушения, проистекающие не из отступления от норм, а из самих норм (в нашем случае – из дефекта норм правового регулирования), *объективно требуют не индивидуальной, а коллективной (всеобщей) защиты*.

Очевидно, что в условиях массового нарушения прав военнослужащих добиться их защиты только индивидуальными или малыми групповыми самозащитными действиями более чем проблематично. Защитные условия блокируются многими факторами, а именно:

- нормативно закрепленными традициями неукоснительного повиновения, сопряженного с требованиями стойко переносить тяготы и лишения военной службы, что изначально подавляет внутреннюю готовность и привычку военнослужащих к самозащите, подрывает ее моральные основания;
- фактическими условиями, при которых самостоятельное отстаивание своих прав

² Устав Общероссийского профессионального союза военнослужащих [Электронный ресурс]. URL: <http://www.opsvmo.ru/ustav.html> (дата обращения: 6.03.2014).



затруднено самой системой военной субординации. Правозащитные действия идут преимущественно по линии непосредственного подчинения, а потому почти всегда приобретают характер квази-неповиновения с соответствующими ответными действиями по их пресечению со стороны воинских должностных лиц всех уровней. И такое пресечение чаще всего скрытое (ввиду прямого нормативного запрета гонений в отношении обратившихся за защитой своих прав) и открытое одновременно. Каждый военнослужащий не раз был очевидцем таких ситуаций. Всем окружающим очевидно, *почему на самом деле* тот или иной военнослужащий более не может продолжать служить нормально или вообще служить. Однако все его служебные неудачи и провалы системно «обставляются» фактами-декорациями, отвечающими признакам объективности, отводящими все подозрения в предвзятости со стороны командования. Нужно ли пояснять, что эффект такой «открытой скрытности» не менее важен, так как он есть акт устрашения для всех остальных, вынашивающих аналогичные намерения;

– устойчивыми общегосударственными и внутриведомственными традициями «ложной государственности», когда любое правозащитное деяние отдельной личности или даже группы лиц воспринимается как изначально противоречащее публичным интересам, преюдициально противоправное, а потому подлежащее или немедленному пресечению, или последующему, уже упомянутому выше, «легитимному» возмездию в рамках военно-трудовых (военно-административных) отношений;

– реальным положением, при котором военнослужащие довольно часто не всегда в должной мере осведомлены о характере и объеме своих прав, а также о путях их эффективной защиты, так же как и многие воинские должностные лица, де-юре обязанные их гарантировать и пр.

Итак, действующий закон закрепляет правозащитную систему для военнослужащих, основанную на активной позиции личности, совсем невзирая на ее очевидно подвластное положение и отсутствие нормальных условий для реализации права на защиту.

Таким образом, для военнослужащих общественная форма защиты их социально-экономических прав пока что допустима лишь вне военной организации *в формах социальных представительств интересов военнослужащих*.

В качестве таковых в настоящее время выступают, а точнее, призваны выступать:

- все ветви власти Российской Федерации;
- профсоюз военнослужащих, действующий вне военной организации государства на правах общественной организации;
- Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации;
- Общественная палата Российской Федерации;
- различные военно-патриотические общественные объединения, в том числе Региональное общественное движение «За права военнослужащих», учредитель журнала «Право в Вооруженных Силах».

Казалось бы, этого «набора» вполне достаточно, но стоит ли предвосхищать положительные заключения с учетом того, что количество субъектов не всегда определяет качество их деятельности?

Взять, к примеру, институт Уполномоченного по правам человека. Более двух десятилетий предлагается учреждение должности специального уполномоченного – Уполномоченного по правам военнослужащих, причем в качестве положительного опыта приводится практика некоторых других государств³. Но разве мало внимания было уделено проблемам защиты прав военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, в деятельности Уполномоченного по правам человека в

³ Назарова Е.А. Защита прав и свобод военнослужащих Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003 // Корякин В.М. Военное право: антология диссертаций. М., 2011. Ч. 1. С. 109 – 111.



Российской Федерации? Значит, дело вовсе не в наличии аналогичной должности более узкой правозащитной специализации.

Рассматривая правозащитную роль различных уполномоченных по правам человека в Российской Федерации, В.В. Эмих выводит следующие их правозащитные признаки. Они, во-первых, специализируются на решении вопросов обеспечения защиты и соблюдения прав и свобод человека и гражданина; во-вторых, дополняют существующие правовые средства защиты прав и свобод человека и гражданина; в-третьих, по основному содержанию своей деятельности являются независимыми специализированными контрольными органами, осуществляющими контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; в-четвертых, не могут быть отнесены к органам какой-либо ветви власти в рамках классической триады властей и их следует рассматривать как вспомогательные органы в механизме разделения властей.

По мнению названного юриста, уполномоченные по правам человека должны выступать, прежде всего, *как институты самоограничения государственной власти*. Сфера их компетенции должна охватывать в первую очередь исполнительные органы государственной власти, поскольку деятельность последних направлена на исполнение законов и тем самым на обеспечение реализации гражданами их прав и свобод⁴.

Однако нельзя забывать и о том, что возможности влияния на властные структуры и их решения у уполномоченных весьма ограничены, даже несмотря на наделение их определенными правами обращения и реагирования разного уровня, о чем прямо написал в своем последнем докладе перед уходом с должности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В. Лукин⁵.

Конечно, правозащитные институты могут быть представлены и иными органами и лицами. Например, относительно недав-

но в нашей стране появилась *Общественная палата Российской Федерации*, члены которой не являются государственными служащими, работают на общественных началах и избираются по специальной (трехступенчатой) процедуре с учетом морально-нравственного авторитета и личных заслуг перед обществом и государством. Место Общественной палаты Российской Федерации в системе институтов гражданского общества определяется, во-первых, ее особым правовым статусом как смешанного общественно-государственного института, функционирующего в сфере деятельности институтов гражданского общества, но не являющегося одним из них по ряду признаков; во-вторых, установленными законом специальными направлениями ее деятельности: защита прав и свобод граждан и их объединений при формировании и реализации государственной политики; взаимодействие с органами государственной исполнительной власти федерального и регионального уровней, включающее в себя общественные инициативы, обращения (имеют рекомендательный характер, хотя и подлежат рассмотрению соответствующими органами) и общественный контроль над некоторыми из них.

Однако приходится констатировать: среди названных потенциальных представителей защиты прав и гарантий граждан в погонах ввиду различий их правового положения, определяемого нормами федерального законодательства и иного, более универсального «широкого» назначения, чем того требует рассматриваемая проблематика, нет ни одного «полновесного».

Каждый из указанных лиц в своей правозащитной деятельности до сих пор не повлиял на положение дел в интересующем нас направлении, так как всегда находятся иные заботы – «покрупнее» и «поважнее».

Кроме того, большинство из названных лиц все-таки ангажированы государством,

⁴ Эмих В.В. Компетенция уполномоченных по правам человека в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 7.

⁵ Еще одно, последнее сказанье... Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год // Рос. газ. 2014. 9 апр.



а потому принимают «квази-государственные» аморфные решения или, что происходит чаще всего, под прикрытием основания «не мешать государству» не замечают интересующих военнослужащих проблем, сживаются с ними как с текущей рутинной одного из многих социальных направлений своей правозащитной деятельности, которыми государство все-таки занимается (как – это иной вопрос).

Правоведами установлено, что защищенность социально-экономических прав военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, складывается из нескольких элементов.

Согласно заключению С.И. Леншина, таковыми выступают:

– *правовая защищенность*, выражающаяся в наличии системы норм, закрепленных в законах и подзаконных актах, провозглашающих соответствующие права;

– *социальная защищенность*, опирающаяся на наличие конкретного механизма реализации прав, закрепленных в законе.

Последняя составляющая на порядок важнее первой, так как она представляет собой систему не только правовых, но и политических, социально-экономических и прочих прав, льгот, гарантий со стороны государства, которые обеспечивают военнослужащим благоприятные условия службы и быта. При этом, среди *критериев социальной защищенности* военнослужащих С.И. Леншин на первое место ставит *достаточность обеспечения* благами, всеми видами довольствия, жильем⁶. Логическим завершением этой идеи военного правоведа следует полагать мысль о том, что *недостаточность обеспеченности (в каком бы виде она ни выражалась) есть признак социальной незащищенности*.

Исследуя вопросы правовых гарантий реализации статуса военнослужащих (в сравнительно-правоведческом подходе, используя примеры таких государств, как

США, ФРГ, Франция и Россия), Ю.И. Мигачев также заключил, что в сложной системе стадий правовых гарантий военнослужащим особо значимое (главенствующее) место занимает стадия их реализации через соответствующий правовой механизм, в котором особый акцент должен быть сделан на *необходимости обеспечения наличия и готовности к такой реализации*. Поэтому в концепции совершенствования законодательства о правовых гарантиях статуса военнослужащих Ю.И. Мигачев, помимо прочего, особо подчеркнул необходимость включения таких элементов, как точность установления оснований прав, их объема, содержания и пределов использования, правовых средств реализации, конкретных органов (лиц), ответственных за реализацию, правовых средств защиты от нарушений. Указанный юрист особо выделил значимость *не только сохранения* (это – как само собой разумеющееся), *но и усиления* (это – как объективно необходимое развитие регулирования, уже заложенного в законе) правовых гарантий военнослужащим⁷.

В чеховском рассказе «Беда» на примере бытового восприятия рассматривается весьма значимая для социума и отдельной личности мысль о необходимости в трудную минуту найти стороннюю поддержку. Это дает человеку дополнительную моральную опору для того, чтобы воспрянуть духом, преодолеть критическую ситуацию, пережить житейскую невзгону.

Фабула рассказа незамысловата. С мелким служащим Путохиным «случилась беда, от которой широким и беспечным российским натурам так же не следует зарекаться, как от тюрьмы и сумы: он невзначай напился пьян и в пьяном образе, забыв про семью и службу, ровно пять дней и ночей шатался по злачным местам». Попав в положение спившегося гуляки, *понимая неприглядность этого поступка, глубину своего морального падения*, чиновник с

⁶ Леншин С.И. Правоприменение как форма реализации социально-экономических прав военнослужащих: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003 / Корякин В.М. Указ. соч. С. 72 – 74.

⁷ Мигачев Ю.И. Правовые гарантии реализации статуса военнослужащих (сравнительно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999 // Корякин В.М. Указ. соч. С. 152 – 155.



болью, но как должное воспринимает презрительное отношение сослуживцев и начальства, уволившего его со службы («Мерзко! Подло!... И осрамился и место потерял...»), и готовится распрощаться не только с нормальной семейной жизнью (жене зарок давал перед образами не пить, и два года как действительно не пил), но и с жизнью вообще. Настрой – хуже некуда: впереди не только моральная расплата за пятнадцатидневное беспутство, но и презрение и упреки за утрату средств к существованию со стороны супруги.

В отчаянье, с мрачными мыслями о том, что «человек страдает, задыхается от стыда, рад пулю пустить себе в лоб, но он виноват, он согрешил, и его бичевать нужно», Путохин возвращается домой. Он уже видит себя заслуженно презренным, растоптанным еще и своей половинкой... Не решаясь даже заговорить с женой Машей, горе-герой вкратце признается ей в содеянном, написав карандашом на листе газеты: «кутил и получил отставку».

Каково же было его удивление, когда жена рядом дописала свой ответ: «Не нужно падать духом», а затем, уже на словах, утешила: «Перемелется, мука будет. Будь мужчиной и не кисни... Бог даст, перетерпим и эту беду и найдем место получше». Женщина накормила его, дала похмелиться и уложила спать.

«На другой день он, бодрый и веселый, искал уже место, а через неделю нашел его... Пережитая им беда многое изменила в нем»⁸.

Есть незыблемые правовые аксиомы, которые существуют в социуме априори. Две из них гласят:

– никто не должен страдать от действий других;

– от каждого правонарушения должно иметься средство правовой защиты.

Российское государство попало в положение, схожее с положением героя чеховского рассказа. Одурманенное кампанейщиной «квартирного прорыва», получив

под это огромные бюджетные средства и право почти бесконтрольно тратить их на любые решения квартирного вопроса подопечных по своему субъективному выбору, отнюдь не за пять дней и ночей, а за целых пять лет (2008 – 2013), военное ведомство растратило их таким образом, что третья часть государственных средств «зависла», так и не выполнив своего предназначения (по крайней мере, в установленных для этого временных и ресурсных рамках).

Однако в конкретно сложившейся «бедовой» ситуации у государственного «кутилы» нашлась своя преданная ему «жена Маша», которая почти полностью поддержала виновника: закрыла глаза на все случившееся, не только не осудила его поступки, но и позволила *изменить существовавший правовой порядок жилищного обеспечения военнослужащих, создав новый механизм, в известной мере действующий в интересах провинившегося за счет определенной отмены ряда возможностей невинных адресатов права.*

Найдется ли у последних (речь о сообществе военнослужащих и бывших военнослужащих) такая же надежная «подруга», ставшая на охрану и их интересов, покажет время. Пока что подобных сторонних защитников жилищных прав граждан в погоне мы не наблюдаем.

Пора подводить итоги.

Очень хотелось бы дать исчерпывающий перечень однозначных заключений и вытекающих из них рекомендаций. Но возможно ли это?

Все поставленные нами вопросы были так или иначе разрешены, а выводы по ним с соответствующей аргументацией изложены по тексту. Если же некоторые из них не отличаются однозначностью и целостностью, то в этом не только вина рассказчика. Каждый из рассмотренных вопросов, связанных с правовым институтом ЖС, попросту не имеет однозначных и цельных ответов. И эта неоднозначность – зеркальное отражение общей неоднозначности россий-

⁸ Чехов А.П. Беда // А.П. Чехов. Соч. в четырех томах. М., 1984. Т. 1. С. 296 – 300.



ских социально-правовых реалий. Поэтому в качестве общих выводов воспользуемся подсказками иных юристов, исследовавших вопросы социально-правовых гарантий граждан в погонах.

Читателю должно быть известно антонимическое значение слова «ключ». И если среди работ военных правоведов попытаться выбрать наиболее подходящие (без претензий на исключительность или иной приоритет по отношению к другим научным работам), позволяющие подобрать некое мерило для адекватного оценивания изменений, рассматриваемых нами, то особого внимания заслуживает научный труд В.Н. Старцуна.

Несмотря на то что исследованные В.Н. Старцуном отношения несколько иные, чем военно-жилищные отношения, о которых идет речь в нашем случае, важны сам методологический подход, предложенный автором, заключения и выводы, сделанные им по результатам научно-теоретической работы в схожей сфере правового регулирования.

Итак, В.Н. Старцун сформулировал те самые *ключевые итоговые положения*, интересующие нас. В тезисном виде приводим главные из них.

1. Социальная защита выражает оценку ратного труда и социального положения военнослужащих, *меру государственной признательности*, что получает соответствующее нормативное закрепление.

Наш вывод: вводя ЖС в качестве формы возможно принудительного замещения натурального жилищного обеспечения, государство нормативно снизило социальную оценку значимости ратного труда.

2. Мерилом социальной защиты служит заявленный уровень жизни защищаемых (он должен быть не только «достойным», но и позволяющим реализовать «социальное самообеспечение», исходя из интересов самих граждан – адресатов защиты) и достаточность мер предлагаемой защиты (они

должны позволять реально преодолеть негативные последствия их военно-профессиональной деятельности).

Наш вывод: введением ЖС государство отказалось от прежнего уровня жилищно-бытового обеспечения военнослужащих, граждан, проходивших военную службу, и членов их семей, поставив свои корпоративно-бюрократические интересы выше интересов своих подопечных.

3. Основными современными проблемами в правовом механизме реализации социальной защиты военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, являются:

– несоответствие нормативно закрепленных социальных гарантий общественным потребностям;

– низкий уровень регулятивной функции закона и, как следствие, неоправданно высокая зависимость эффективности правоприменения от усмотрения исполнителей;

– отсутствие единой концептуальной основы, стратегического подхода и, как следствие, нарушение взаимосвязи и координации действий правоисполнителей, решение проблем методом «латания дыр», а не планового поступательного развития;

– распыление функций между исполнителями при отсутствии единого (главного) управленческого и координационного органа⁹.

Наш вывод: все указанные проблемы в правовом механизме реализации жилищных прав военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, в полном объеме подтвердились и как причина, и как следствие введения ЖС.

Однако где же извечный армейский оптимизм?

Хорошо известно, что в жизненных ситуациях всегда есть «один вход и несколько выходов». И в нашем случае выходом послужит не всегда простое решение своих проблем существующими правовыми и неправовыми (в рамках, не запрещенных законом) средствами.

⁹ Старцун В.Н. Социальная защита лиц, проходивших военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009 // Корякин В.М. Указ. соч. С. 160 – 164.



Во-первых, государство по-прежнему сохраняет такую гарантию, как возможность натурального жилищного обеспечения, а ее замена в виде выплаты ЖС в какой-то мере соизмерима с его пусть и невысоким, но близким к реальному денежному эквиваленту стоимости жилья среднего качества.

Во-вторых, военнослужащим несколько подняли денежное довольствие, при том, что они остаются принадлежащими к той категории граждан, которым оказывается специальная государственная поддержка в целях решения их жилищных проблем. У многочисленной работающей части российского населения такой возможности часто нет или она весьма ограничена¹⁰.

В-третьих, отрицательные элементы в изменении военного законодательства существенным образом могут быть сглажены иными нормативно-правовыми средствами на уровне законов и подзаконных правовых актов. Например, посредством распространения на военнослужащих, получивших ЖС, права льготного участия в программах жилищно-строительного кооперирования¹¹, предложения им жилья эконом-класса, построенного на условиях государственно-частного партнерства¹², и пр.

Каждый военнослужащий и ветеран военной службы теперь должен настойчиво действовать сам, а еще вернее – вместе с заинтересованными товарищами, особо не уповая на чужую помощь. Это также правовая аксиома, основанная на эффекте защиты и самозащиты своих прав, аксиома о самых надежных средствах спасения утопающих¹³.

Для этого военнослужащим надлежит объективно оценивать реалии российского социума, избавляться от некоторых правовых иллюзий, в том числе и тех, которые

порождаются «рафинированным» восприятием норм закона.

В художественном фильме советских времен («Баламут», 1978 г.) показан весьма поучительный эпизод. Студенты одного из самых престижных столичных вузов производят экономические расчеты своих проектов с помощью тогда инновационных электронных вычислительных машин. Главный герой, студент из сельской глубинки, отличающийся от других прямоотой, наличием «естественных» человеческих принципов, руководствующийся не только и не столько знаниями, сколько глубоким крестьянским житейским опытом, умением объективно оценивать происходящее (поэтому и «баламут»), в ходе учебного проекта показывает преподавателю «великие» результаты своих вычислений на примере задуманной им специализации и кооперации в сельскохозяйственном производстве. По «правильным» расчетам все необычайно: налицо кратный прирост производительности труда, существенное снижение себестоимости продукции... Преподаватель в восторге, но студент – в разочаровании. Удивленному преподавателю, уверенному, что именно так и должно быть (согласно всем правилам существующих экономических расчетов и порядку, установленному в плановой социалистической экономике), студент-реалист поясняет, что *на самом деле такого никогда не будет*. И приводит неотразимый для ученого педагога аргумент: в жизни все по-иному. Должны построить – полностью не построят, должны дать сполна – всего не дадут, так как его недолгий, но все-таки опыт жизненных наблюдений в родной деревне доказал: никогда всего, что должны были дать, не давали.

¹⁰ Россиянин должен получать 76 000 руб., чтобы купить 50-метровую квартиру в кредит. По данным Росстата, в сентябре 2013 г. жители России в среднем получали 24 322 руб., а тратили на ежедневные расходы 19 336 руб. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vedomosti.ru/realty/news/20087031/rossiyanin-dolzhen-poluchat-76-000-rub-chtoby-kupit-50?full#cut> (дата обращения: 3.03.2014).

¹¹ Мишина Е., Смольякова Т. Кооперативная квартира: купить и жить. Как вступить в ЖКС сегодня, чтобы не потерять деньги завтра // Рос. газ. 2013. 6 марта.

¹² Кривошапка Ю. Крыша эконом-класса. Минстрой рассказал, какое жилье можно считать бюджетным и сколько оно должно стоить // Рос. газ. 2014. 21 янв.

¹³ «Спасение утопающих – дело рук самих утопающих» (в оригинале: «Дело помощи утопающим – дело рук самих утопающих»). Фраза из романа И. Ильфа и Е. Петрова «Двенадцать стульев», которая, по мнению семантиков, представляет собой перифраз известных слов идеолога пролетарской революции К. Маркса: «Освобождение рабочих должно быть делом самих рабочих» (Серов В. Энциклопедический словарь крылатых слов и выражений. М., 2003).



Есть закон, и закон.

Писанный закон всегда «условен», идеален.

Закон неписанный, тот, который находит отражение в жизненных правовых и социально-экономических фактах, реален.

Эти две стороны закона никогда не совпадают, и, более того, неписанный (реальный) закон на практике всегда сильнее писаного в том смысле, что именно *по неписаному закону мы и живем*.

Таким образом, нет ничего предосудительного и тем более противоправного в том, чтобы *не соглашаться с асоциальными элементами как закона писаного, так и такими же проявлениями закона неписаного*. В этом смысле проявление несогласия и вытекающие из него требования по принятию мер для устранения расхождений между заявленным и реализуемым «по закону» – необходимая социализированная связь, мост по преодолению разрыва между идеальным и реальным, социальный стабилизатор нормальной общественной жизни, ориентированной на обеспечение соблюдения требований права.

Кстати, ориентир на использование правозащитных средств порой все-таки позволяет добиться исполнения государственных публичных обязательств перед военнослужащими и бывшими военнослужащими.

Приведем относительно свежий пример, ранее упомянутый нами в качестве иллюстрации проблем с заселением новомосковского района Молжаниново. Напомним, что в феврале 2014 г. в Москве прошла акция протеста бездомных офицеров и ветеранов. Они в который раз требовали от руководства Минобороны России ускорить выделение им жилья в «нормальной» Москве. Военное ведомство, судя по всему, на этот раз отреагировало оперативно. Как рассказал «Новой газете» источник в военном ведомстве, заместитель Министра обороны Российской Федерации Р. Цаликов принял решение провести предварительное

распределение очередникам положенных им квартир. Такое решение, надо полагать, снизит социальную напряженность среди военнослужащих и членов их семей, ожидающих жилье в столице уже многие годы.

Скажем, несколько тысяч офицеров и бывших военнослужащих стоят в Москве в очереди на квартиры около семи лет. Однако до недавнего времени, несмотря на то, что в Москве и Подмоскovie шло активное строительство военных городков, выдача квартир им тормозилась, поскольку новостройки проходили относительно долгую бюрократическую процедуру оформления положенных документов и ввода в эксплуатацию. Многие офицеры отказывались получать жилье, так как оно им предлагалось в социально необустроенных и малопригодных по экологическим показателям районах.

В настоящее время, похоже, этого удастся избежать. *Предварительное распределение очередникам квартир произойдет в социально престижных районах столицы по улицам Большая Очаковская, Левобережная и Хорошевское шоссе.*

Прежнее руководство Минобороны России акции протеста общественных организаций и военнослужащих игнорировало. А диалог Минобороны России с бездомными офицерами и общественными организациями, защищающими их интересы («Офицерами России», Общероссийским профессиональным союзом военнослужащих и т. п.), начался только после прихода в военное ведомство команды Министра обороны Российской Федерации С. Шойгу.

Тогда на протестную акцию бездомных офицеров даже откликнулся директор Департамента жилищного обеспечения Минобороны России С. Пирогов. В течение более трех часов он общался с ними и пообещал изучить претензии протестующих. И вот, как говорится, лед тронулся. Процесс выделения жилья для военнослужащих ускорится¹⁴.

¹⁴ Мухин В. Бездомных офицеров включили в режим предраспределения. Жилищные проблемы военнослужащих в столице будут решены в ускоренном порядке // Независимая газ. 2014. 6 марта.



Итак, спасение утопающих – дело рук самих утопающих. Пусть даже в менее благоприятных правовых реалиях, закрепленных в новых нормах Закона о статусе, пусть даже при неравных с государством силах, средствах, правовых и неправовых возможностях¹⁵, не столько разрозненная, сколько коллективная и скоординированная правозащитная деятельность адресатов права вполне способна влиять и на «конформизм» законодательной власти (в рамках избирательного процесса), и на «неисполнительность» власти исполнительной.

И все-таки правила о ЖС, которые закреплены в нормах Закона о статусе, Закона 405-ФЗ и подзаконного правового акта уровня Правительства Российской Федерации, представляют собой не что иное, как положения федерального законодательства. Поэтому, независимо от согласия или несогласия с их формой и содержанием, именно они становятся общественным регулятором нового подхода в жилищном обеспечении военнослужащих, включая институт ЖС, и с ними придется считаться всем участникам соответствующих правоотношений.

Однако, даже принимая во внимание новые условия, для военнослужащих и военных пенсионеров, уже принятых на учет и ожидавших жилье до 1 января 2014 г., есть все основания считать новый порядок «условно» легитимным, как отменяющий и умаляющий их жилищные права, гарантированные государством ранее. Следовательно, в случае разового отказа от предложенных им жилых помещений или факта смены места жительства такие граждане в известной мере защищены правом отказаться от принудительной замены натурального жилищного обеспечения выплатой ЖС согласно новому порядку.

Другое дело, что у государственных органов теперь есть возможность на законных основаниях не учитывать подобные юридические «тонкости», действуя вопреки субъективным интересам таких граждан. Поэтому реализовать право, завуалированное в соотношении норм старого и нового законов, граждане указанной категории смогут, лишь прибегнув к защите со стороны правосудия вплоть до конституционного правосудия или даже уровня Европейского Суда по правам человека.

Несколько иное положение у военнослужащих, еще не достигших соответствующей выслуги лет военной службы и соответственно не приобретших прав на юридическое признание их нуждаемости. Для таких граждан новый порядок их постоянного жилищного обеспечения не может быть сравним с прежним. Зато, в известной степени, он может быть сравним с внешне аналогичным порядком, установленным в военном законодательстве для военных пенсионеров, стоящих в очереди в органах местного самоуправления, для которых получение жилого помещения в натуре или выплата денег (ЕДВ) так и остались юридически равнозначными (п. 2.1 ст. 15 Закона о статусе).

Правда, и в этом случае путь отстаивания своих интересов опять-таки лежит через длинную цепочку судебной защиты вплоть до конституционного правосудия или даже европейского.

Однако последнее – удел немногих из числа активных правовых романтиков, в то время как подавляющему большинству реалистов предстоит подчиниться новому порядку, добиваться реализации и защиты своих старых и новых жилищных прав в рамках норм изменившегося закона.

¹⁵ Напомним, что под лозунгом о спасении утопающих, который был вывешен в зале клуба «Картонажник» города Васюки, вообще не умеющий играть Остап Бендер давал местным любителям шахмат сеанс одновременной игры на 160 досках.



ВЛИЯНИЕ НОВЕЛЛ ЖИЛИЩНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА ЖИЛИЩНО- ПРАВОВЫЕ ИНСТИТУТЫ ВОЕННОГО ПРАВА, ИЛИ БУДУТ ЛИ ВОЕННОСЛУЖАЩИЕ ЖИТЬ В НАЕМНЫХ ДОМАХ?

(краткий комментарий изменений жилищного законодательства)

А.В. Кудашкин, доктор юридических наук, профессор

В течение июля 2014 г. был принят ряд федеральных законов, которые в значительной мере изменили жилищное законодательство. Речь, прежде всего, идет о федеральных законах «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ и «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования» от 21 июля 2014 г. № 217-ФЗ, а также ряде иных законодательных актов¹.

Рассмотрим новеллы жилищного законодательства.

1. Ранее автором настоящей статьи неоднократно отмечалось, что в современных условиях, исходя из анализа положений Конституции Российской Федерации (ст. 40), ЖК РФ, ГК РФ (ст.ст. 671 – 672) и дру-

гих нормативных правовых актов, с учетом изменившихся приоритетов со стороны государства можно выделить следующие основные формы (способы) реализации гражданами Российской Федерации права на жилище:

а) приобретение жилья по различным гражданско-правовым сделкам или его строительство гражданами за собственные средства без ограничения размера жилой площади или с помощью полного или частичного финансирования государством (для отдельных категорий граждан);

б) приобретение в собственность жилого помещения с использованием безвозмездных субсидий, ипотечного кредита, ссуд на возвратной основе и по другим законным основаниям (наследование, дарение и др.);

в) предоставление жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищного фонда социального использования на условиях договора социального найма в пределах нормы предоставления жилой площади.

Иные формы жилищного обеспечения носят, как правило, временный характер, т.

¹ В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ до 1 мая 2015 г. управляющие компании должны получить лицензию на управление многоквартирными домами. Также приняты Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства”» от 21 июля 2014 г. № 263-ФЗ (за нарушение порядка размещения информации в ГИС ЖКХ установлена административная ответственность), Федеральный закон «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ, которым созданы основы для обеспечения граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций информацией о жилищно-коммунальном хозяйстве, а также Федеральный закон «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 200-ФЗ, которым установлены правовые основы для осуществления общественного жилищного контроля в Российской Федерации.



е. речь идет об обеспечении не постоянным, а временным жильем². К таким формам относится предоставление:

- служебного жилого помещения;
- иных специализированных жилых помещений (общежития, дома маневренного фонда, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов и др.);
- жилых помещений на условиях договора найма в домах государственного, муниципального и частного жилищных фондов, *предназначенных для социального и коммерческого пользования*;
- жилого помещения по договору поднайма, безвозмездного пользования (ссу-ды);
- жилых помещений временным жильцам.

Новеллой является то обстоятельство, что жилые помещения частного жилищного фонда теперь могут применяться для социального использования (речь идет о жилых помещениях в наемных домах, о чем чуть далее).

Соответственно скорректировано понятие жилищного фонда в зависимости от целей использования, теперь жилищный фонд по этому критерию подразделяется следующим образом:

1) жилищный фонд социального использования (включает в себя жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов, предоставляемые гражданам по договору социального найма, *а также жилые помещения государственного, муниципального и частного жилищных фондов, предоставляемые гражданам по договорам найма жилищного фонда социального использования*) (выделенное курсивом является новеллой. Прим. автора. – А. К.);

2) специализированный жилищный фонд (включает в себя относящиеся к государственному и муниципальному жилищным фондам служебные жилые помещения, жилые помещения общежитий, маневренный

жилищный фонд, жилые помещения системы социального обслуживания населения, жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев, беженцев, жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан, жилые помещения для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из детей-сирот и из детей, оставшихся без попечения родителей);

3) индивидуальный жилищный фонд (жилые помещения частного жилищного фонда, используемые собственниками для своего проживания или проживания иных лиц на безвозмездных началах);

4) жилищный фонд коммерческого использования (включает в себя жилые помещения, относящиеся к жилищным фондам всех форм собственности, используемые собственниками для проживания граждан на возмездных началах, *за исключением жилых помещений, указанных в пп. 1 и 2 (ч. 3 ст. 19 ЖК РФ)*).

2. Существенно скорректированы надзорные и контрольные функции уполномоченных государственных и муниципальных органов.

Согласно ст. 20 ЖК РФ государственный жилищный надзор осуществляется субъектами Российской Федерации (органами государственного жилищного надзора). На муниципальные органы возложен муниципальный жилищный контроль, Федеральным законом «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 200-ФЗ установлены правовые основы для осуществления общественного жилищного контроля в Российской Федерации. В частности, предусмотрено, что в целях обеспечения прав и законных интересов граждан может осуществляться общественный жилищный контроль, субъектами которого могут являться общественные объединения, иные некоммерческие организации, советы

² Под этим следует понимать, что, в отличие от постоянного жилья, обеспечение временным жильем означает срочность существования жилищных отношений между субъектами таких отношений в соответствии с законодательством.



многоквартирных домов, другие заинтересованные лица в соответствии с законодательством. К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений отнесено установление порядка осуществления общественного жилищного контроля.

Следует также иметь в виду, что Правительство Российской Федерации установило, что Минрегион России является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление мониторинга использования жилищного фонда и обеспечения его сохранности и утверждение методических рекомендаций по установлению минимального размера взноса на капитальный ремонт³.

Также скорректированы положения о формировании органов государственного жилищного надзора, в том числе их руководителей.

Главный государственный жилищный инспектор Российской Федерации осуществляет координацию деятельности органов государственного жилищного надзора и органов муниципального жилищного контроля, а также иные полномочия, установленные Правительством Российской Федерации. Назначение на должность и освобождение от должности главного государственного жилищного инспектора Российской Федерации осуществляются Правительством Российской Федерации по предложению уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти.

Муниципальный жилищный контроль осуществляется уполномоченными органами местного самоуправления в порядке, установленном муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами.

3. Существенно расширено понятие объекта жилищного права, которым является «жилое помещение», в части, касающейся жилого дома.

Как общеизвестно, под жилым домом понимают индивидуально-определенное здание, состоящее из комнат, а также помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в таком здании (п. 2 ст. 16 ЖК РФ).

В указанном случае жилой дом рассматривается как разновидность жилого помещения, что вызывает критику, так как этим понятием закон объединяет и многоквартирный, и многоквартирный дом, в котором два и более жилых помещения.

«Жилой дом» следует в данном случае рассматривать как многоквартирный. Исходя из определения, жилой дом состоит из комнат, а не из квартир. Кроме того, когда под «жилым домом» понимается многоквартирный дом, на это специально указывается в законе (п. 2 ст. 673 ГК РФ, гл. 6 ЖК РФ)⁴. Градостроительный кодекс Российской Федерации применяет также термин «жилой дом блокированной застройки»⁵.

С принятием Федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования» от 21 июля 2014 г. № 217-ФЗ введено понятие «наемный дом», который является предназначенным для найма домом, т. е. наемным домом признается здание, которое или все помещения в котором принадлежат на праве собственности одному лицу и которое или все жилые помещения в котором предназначены для предоставле-

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июня 2013 г. № 505.

⁴ Шешко Г.Ф. Жилищное право: учеб. пособие. М., 2010. С. 57.

⁵ Согласно п. 2 ч. 2 ст. 49 ГК РФ под «жилыми домами блокированной застройки» понимаются жилые дома с количеством этажей не более чем три, состоящие из нескольких блоков, количество которых не превышает десять и каждый из которых предназначен для проживания одной семьи, имеет общую стену (общие стены) без проемов с соседним блоком или соседними блоками, расположен на отдельном земельном участке и имеет выход на территорию общего пользования (см. подробнее: письмо Минэкономразвития России «О статусе жилого дома блокированной застройки» от 17 октября 2011 г. № ОГ-д23-1694).



ния гражданам во владение и пользование для проживания. Следует обратить внимание на то, что наемный дом состоит из жилых помещений, сам при этом жилым помещением не являясь, но жилые помещения в наемном доме, предоставляемые гражданам по договорам найма жилищного фонда социального использования жилых помещений государственного, муниципального и частного жилищных фондов, включены в жилищный фонд социального использования.

Все жилые помещения в наемном доме должны быть предназначены для предоставления гражданам во владение и пользование для проживания только по двум видам договоров:

– найма жилых помещений жилищного фонда социального использования (ст. 672 ГК РФ, ст. 91.1 ЖК РФ);

– найма жилых помещений (ст. 671 ГК РФ).

Предусмотрено два вида наемных домов: социального и коммерческого использования, причем в домах социального использования максимальная доля жилых помещений, предоставляемых в соответствии со ст. 671 ГК РФ, не может превышать 50 % от общего числа жилых помещений (в том числе по общей площади). Остальные помещения должны передаваться гражданам с низким доходом (но не малоимущим) по особому договору найма. В вышеназванном Законе содержатся также специальные требования к максимальному размеру платы за наем жилого помещения по такому договору (см. ст. 156.1 ЖК РФ).

Наемные дома могут находиться в частной собственности. Интерес частных компаний к наемным домам социального назначения подкрепляется некоторыми льготами. Например, названным выше Законом предусмотрена поддержка, в том числе государственная и муниципальная, создания и эксплуатации такого дома. В частности, может использоваться государственное (муниципальное) имущество, средства бюджетов бюджетной системы Российской Феде-

рации. Основанием для получения подобной помощи может быть договор и (или) решение о предоставлении государственной, муниципальной или иной поддержки.

Указанные договор и (или) решение могут включать условия предоставления поддержки, например ее возвратность и возмездность.

Полное возмещение поддержки является обязательным условием изменения цели использования наемного дома с «социальной» на «коммерческую» или неиспользования здания в качестве наемного дома. Такое возмещение должно осуществляться, если указанные ситуации возникают до истечения срока, определенного договором или решением.

Также не допускается перевод жилого помещения в наемном доме социального использования в нежилое помещение.

4. В связи с введением нового института – «договор найма жилых помещений жилищного фонда социального использования» – скорректирована ст. 51 ЖК РФ, которая устанавливает основания признания граждан (в том числе военнослужащих) нуждающимися в жилых помещениях.

Теперь, согласно указанной статье, гражданами, нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, признаются:

1) не являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения;

2) являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального



найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и обеспеченные общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы;

3) проживающие в помещении, не отвечающем установленным для жилых помещений требованиям;

4) являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования или собственниками жилых помещений, членами семьи собственника жилого помещения, проживающими в квартире, занятой несколькими семьями, если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, и не имеющими иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования или принадлежащего на праве собственности. Перечень соответствующих заболеваний устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

При наличии у гражданина и (или) членов его семьи нескольких жилых помещений, занимаемых по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального ис-

пользования и (или) принадлежащих им на праве собственности, определение уровня обеспеченности общей площадью жилого помещения осуществляется исходя из суммарной общей площади всех указанных жилых помещений.

5. Внесены изменения в ЖК РФ, касающиеся порядка предоставления гражданам жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования. Данные вопросы регулируются гл. 8.2 ЖК РФ.

Учет граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, осуществляется органом местного самоуправления (в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе – органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, если законом соответствующего субъекта Российской Федерации не установлено, что данные полномочия осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований) (далее – орган, осуществляющий учет нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования).

Принятие граждан на учет нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования осуществляется на основании представленных данными гражданами заявлений о принятии на учет и необходимых документов, подтверждающих соответствие указанных граждан условиям, установленным ч. 1 ст. 91.3 ЖК РФ⁶, в орган, осуществляю-

⁶ К таким условиям относятся:

1) доход гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи и стоимость подлежащего налогообложению их имущества, которые определяются органами местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, не превышают максимальный размер дохода гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи и стоимости подлежащего налогообложению их имущества, устанавливается органами местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, и не может превышать размер, позволяющий такому гражданину и таким членам его семьи приобрести жилое помещение в собственность за счет собственных средств, кредита или займа на приобретение жилого помещения на территории соответствующего муниципального образования;

2) гражданин не признан и не имеет оснований быть признанным малоимущим в установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации порядке.



ший учет нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, по месту их жительства или через многофункциональный центр в соответствии с заключенным в установленном Правительством Российской Федерации порядке соглашением о взаимодействии между указанным органом и многофункциональным центром.

В случаях, установленных нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, граждане могут подать заявления о принятии на учет не по месту их жительства. Принятие на учет нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования недееспособных граждан осуществляется на основании заявлений о принятии на учет, поданных законными представителями недееспособных граждан.

Принятие граждан на учет нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования осуществляется в порядке очередности исходя из времени подачи заявлений о принятии на учет и необходимых документов. Временем принятия на этот учет граждан считается время подачи указанных заявлений и документов, а временем принятия на этот учет граждан, принятых на учет до 1 марта 2005 г. в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социального найма, – время принятия указанных граждан на учет в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам социального найма.

Порядок учета граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, в том числе порядок принятия на этот учет, отказа в принятии на него, снятия с него, устанавливается нормативным правовым актом органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Граждане, принятые на учет нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, могут подать по своему выбору заявление о предоставлении жилого помещения по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования только одному наймодателю таких жилых помещений, в том числе в строящемся наемном доме социального использования на территории муниципального образования (в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе – на территории соответствующего субъекта Российской Федерации).

Наймодатели ведут учет поданных гражданами заявлений в порядке очередности, исходя из времени постановки граждан на учет нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования.

Наймодатель вправе прекратить прием заявлений, если их количество достигло количества жилых помещений, которые могут быть предоставлены наймодателем по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования.

Жилые помещения по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования предоставляются гражданам, которые приняты на учет нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, заявления которых о предоставлении таких жилых помещений были учтены наймодателем и которые соответствуют при заключении указанных договоров установленным ЖК РФ условиям, в порядке очередности исходя из времени принятия этих граждан на учет нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, если иное не установлено ЖК РФ.



Иное установлено ч. 2 ст. 91.15 ЖК РФ. Вне очереди жилые помещения по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования предоставляются ранее указанным гражданам, из числа граждан, указанных в ч. 2 ст. 57 ЖК РФ, т. е. имеющим право на внеочередное предоставление жилых помещений по договору социального найма.

Размер общей площади жилого помещения, предоставляемого по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, в расчете на одного человека устанавливается органом местного самоуправления и не может быть менее нормы предоставления с учетом положений ст. 58 ЖК РФ, т. е. нормы предоставления по договору социального найма. Если в заявлении гражданина, принятого на учет нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, указано, что он согласен на предоставление жилого помещения общей площадью менее установленного размера общей площади жилого помещения, в том числе менее нормы предоставления, размер общей площади предоставляемого жилого помещения может быть менее установленного размера, в том числе менее нормы предоставления, но не менее учетной нормы.

6. ЖК РФ дополнен положениями о *договоре найма жилых помещений жилищного фонда социального использования*⁷.

Предусмотрены порядок заключения, существенные условия, срок договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, права и обязанности сторон договора, порядок его расторжения и прекращения, порядок предоставления жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования.

Договор заключается в письменной форме на основании решения наймодателя о

предоставлении жилого помещения. Ограничение (обременение) права собственности на жилое помещение, возникающее на основании договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, подлежит государственной регистрации в порядке, установленном федеральным законом о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Предметом договора найма жилого помещения фонда социального использования может быть жилое помещение в наемном доме социального использования, за исключением комнат (части квартиры), или являющийся наемным домом социального использования жилой дом.

Договор заключается на срок не менее чем один год, но не более чем десять лет. По истечении срока действия договора наниматель имеет право на заключение договора на новый срок в отношении этого же жилого помещения, если наниматель соответствует условиям, установленным п. 1 ч. 1 ст. 91.3 ЖК РФ (доход гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи и стоимость подлежащего налогообложению их имущества не превышают максимальный размер, устанавливаемый органами местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, и не превышает размер, позволяющий такому гражданину и таким членам его семьи приобрести в собственность жилое помещение за счет собственных средств, кредита или займа).

Стороны договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования имеют права и обязанности, несут ответственность, предусмотренные нормами о социальном найме. Однако, в отличие от договора социального найма, в договоре найма жилого помещения жилищного фонда социального использования

⁷ О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 217-ФЗ // Рос. газ. 2014. 23 июля.



содержание и текущий ремонт жилого помещения являются обязанностью наймодателя, если иное не установлено договором. Передача нанимателем жилого помещения или его части в поднаем либо по договору безвозмездного пользования и обмен такого жилого помещения не допускаются (чч. 2, 3 ст. 91.7 ЖК РФ).

7. Новыми являются нормы, регулирующие права и обязанности нанимателя и членов его семьи, наймодателя по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования

В соответствии со ст. 91.2 ЖК РФ *наймодателем по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования* могут быть:

1) орган государственной власти, орган местного самоуправления, уполномоченные выступать соответственно от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в качестве собственника жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда, либо уполномоченная указанным органом организация;

2) организация, являющаяся собственником жилого помещения частного жилищного фонда или уполномоченная собственником такого жилого помещения и соответствующая требованиям, установленным Правительством Российской Федерации⁸.

Наймодателем по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в одном наемном доме социального использования может являться только одно лицо.

Наниматель по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования (ст. 91.3 ЖК РФ). Жилые помещения могут быть предоставлены по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования гражданам, признанным по установленным ЖК РФ основаниям нуждающимися

в жилых помещениях, и гражданам, признанным по основаниям, установленным другим федеральным законом, указом Президента Российской Федерации⁹, законом субъекта Российской Федерации или актом представительного органа местного самоуправления, нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, в случае, если:

1) доход гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи и стоимость подлежащего налогообложению их имущества, которые определяются органами местного самоуправления в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, не превышают максимальный размер, устанавливаемый ЖК РФ;

2) гражданин не признан и не имеет оснований быть признанным малоимущим в установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации порядке.

Пользование жилым помещением по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования осуществляется в соответствии с ЖК РФ и данным договором.

Статья 91.7 ЖК РФ определяет права и обязанности сторон договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования. Стороны договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования имеют следующие права и обязанности:

обе стороны – право пользования общим имуществом в этом доме;

наймодатель имеет права и обязанности наймодателя жилого помещения по договору социального найма, предусмотренные ст. 65 ЖК РФ;

наниматель имеет не все права и обязанности, предусмотренные ст. 67 ЖК РФ, а только следующие права:

– вселять в занимаемое жилое помещение иных лиц;

⁸ К таким организациям могут быть отнесены организации любых организационно-правовых форм и форм собственности, в том числе военные организации (прим. автора. – А. К.).

⁹ Такой возможности действующими нормативными правовыми актами пока не предоставлено военнослужащим и иным категориям государственных и муниципальных служащих.



– разрешать проживание в жилом помещении временных жильцов;

– требовать от наймодателя своевременного проведения капитального ремонта жилого помещения, надлежащего участия в содержании общего имущества в многоквартирном доме, а также предоставления коммунальных услуг;

наниматель жилого помещения по договору социального найма обязан:

– использовать жилое помещение по назначению и в пределах, которые установлены ЖК РФ;

– обеспечивать сохранность жилого помещения;

– поддерживать надлежащее состояние жилого помещения;

– своевременно вносить плату за жилое помещение и коммунальные услуги;

– информировать наймодателя в установленные договором сроки об изменении оснований и условий, дающих право пользования жилым помещением по договору социального найма.

Наниматель жилого помещения по договору социального найма, помимо перечисленных прав и обязанностей, несет иные обязанности, предусмотренные ЖК РФ (например, ст. 91.9), другими федеральными законами и договором социального найма.

Кроме перечисленных, стороны имеют права и обязанности, предусмотренные ст. 70 «Право нанимателя на вселение в занимаемое им жилое помещение по договору социального найма других граждан в качестве членов своей семьи», ст. 71 «Права и обязанности временно отсутствующих нанимателя жилого помещения по договору социального найма и членов его семьи» и ст. 80 «Временные жильцы», а также несут

ответственность, предусмотренную ст. 66 и ст. 68 ЖК РФ.

8. Следует также отметить, что плата за жилое помещение и коммунальные услуги для нанимателя жилого помещения по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования включает в себя:

1) плату за наем жилого помещения, устанавливаемую в соответствии со ст. 156.1 ЖК РФ¹⁰;

2) плату за коммунальные услуги.

Содержание и текущий ремонт жилого помещения, предоставленного по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, являются обязанностью наймодателя, если иное не установлено указанным договором¹¹.

Передача нанимателем по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования такого жилого помещения или его части в поднаем либо по договору безвозмездного пользования и обмен такого жилого помещения не допускаются.

Права и обязанности членов семьи нанимателя жилого помещения по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования определены ст. 91.8 ЖК РФ. Прежде всего, к членам семьи нанимателя жилого помещения по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования относятся постоянно проживающие совместно с нанимателем его супруг, дети и родители нанимателя. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и в исключительных случаях иные граждане могут быть признаны членами семьи нанимателя, если они вселены нанимателем в качестве членов своей семьи¹².

¹⁰ Размер платы за наем жилого помещения в расчете на один квадратный метр общей площади жилого помещения не может превышать максимальный размер указанной платы, который устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации дифференцированно для муниципальных образований и в зависимости от месторасположения наемных домов социального использования на территории муниципального образования, потребительских свойств, уровня благоустройства, размеров жилых помещений. Размер платы за наем жилого помещения может изменяться не чаще чем один раз в три года, за исключением ежегодной индексации размера указанной платы в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

¹¹ Однако это не означает, что общая сумма платы за пользование указанным жилым помещением будет меньше, чем по договору социального найма. Смысл, который закладывали разработчики законопроекта: общая сумма платежа должна быть менее чем по договору коммерческого найма (рыночная цена), но выше чем по договору социального найма (комментарий автора. – А. К.).

¹² По сравнению с членами семьи нанимателя по договору социального найма (ст. 69 ЖК РФ) отличия заключаются в следующем: во-первых, в ст. 91.8 появился квалифицирующий признак-требование к членам семьи нанимателя – они должны постоянно прожи-



Члены семьи нанимателя жилого помещения по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования должны быть указаны в таком договоре и имеют права и обязанности, установленные для членов семьи нанимателя по договору социального найма.

9. Новеллы жилищного законодательства связаны также с *основаниями, порядком и правовыми последствиями изменения и прекращения договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования*. Данные вопросы регулируются ст. 91.10 ЖК РФ.

Договор найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, так же как и договор социального найма, может быть расторгнут в любое время по соглашению сторон.

Наниматель жилого помещения по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования с согласия постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи в любое время вправе расторгнуть этот договор, предупредив в письменной форме об этом наймодателя за три месяца до даты расторжения указанного договора. Такой срок для расторжения не предусмотрен для договора социального найма.

Договор найма жилого помещения жилищного фонда социального использования может быть расторгнут в судебном порядке по требованию наймодателя в случае:

1) неполного и (или) несвоевременного внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги более чем шесть раз в течение двенадцати месяцев или наличия у нанимателя задолженности по внесению

платы за наем жилого помещения и коммунальные услуги в размере, превышающем три среднемесячных размера такой платы за предшествующие двенадцать месяцев;

2) передачи жилого помещения или его части по договору поднайма, договору безвозмездного пользования;

3) наличия у нанимателя и (или) у постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи других жилых помещений на территории того же муниципального образования (в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе – на территории того же субъекта Российской Федерации), предоставленных им по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, договору безвозмездного пользования или на основании членства в жилищном, жилищно-строительном кооперативе либо ином специализированном потребительском кооперативе или принадлежащих им на праве собственности, если размер общей площади таких жилых помещений в расчете на указанных нанимателя и членов его семьи превышает норму предоставления, за исключением случая, указанного в ч. 2 ст. 91.10 ЖК РФ¹³;

4) разрушения или повреждения жилого помещения нанимателем или другими гражданами, за действия которых он отвечает;

5) систематического нарушения прав и законных интересов соседей, которое делает невозможным совместное проживание в одном жилом помещении;

6) использования жилого помещения не по назначению.

вать с нанимателем, в то же время перечень таких лиц сохранился; во-вторых, несколько изменились требования к другим родственникам, нетрудоспособным иждивенцам и иным гражданам – такие лица обязательно должны быть вселены нанимателем в качестве членов его семьи, но не обязательно доказывать, что они ведут с ним общее хозяйство (данное обстоятельство обусловлено новым правовым режимом рассматриваемых жилых помещений, занимающих «среднее положение» между жилыми помещениями, предоставляемыми по договору социального и коммерческого найма).

¹³ Наниматель, который по истечении срока действия заключенного им договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования перестал соответствовать условиям, установленным ЖК РФ для предоставления такого жилого помещения, имеет право на заключение договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования на новый срок в отношении этого же жилого помещения в случае отсутствия других граждан, имеющих право на заключение данного договора, или наличия иных жилых помещений, которые могут быть предоставлены указанным гражданам по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования. Договор найма жилого помещения жилищного фонда социального использования в указанном случае заключается на один год.



Таким образом, перечень случаев расторжения договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования существенно шире по сравнению с договором социального найма.

Договор найма жилого помещения жилищного фонда социального использования прекращается в связи с утратой (разрушением) жилого помещения, со смертью одиноко проживавшего нанимателя.

Если в течение срока действия договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования наниматель перестал соответствовать условиям, установленным ЖК РФ, это изменение не является основанием для досрочного расторжения данного договора, за исключением случая, если у него не появилось на законном основании иное жилое помещение в установленном размере (п. 3 ч. 3 91.10 ЖК РФ).

В случае выезда нанимателя и членов его семьи в другое место жительства договор найма жилого помещения жилищного фонда социального использования считается расторгнутым со дня выезда.

10. И наконец, усилена юридическая ответственность в сфере регулирования жилищных правоотношений.

Ответственность за нарушение в сфере найма жилых помещений. Федеральным законом «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования» от 21 июля 2014 г. № 217-ФЗ в КоАП РФ введена новая статья – ст. 7.32.2 «Нарушение требований жилищного законодательства к заключению и исполнению договоров найма жилых помещений жилищного фонда социального использования», которой установлена административная ответственность за нарушение наймодателями по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования установленных жилищным законодательством обязательных тре-

бований к заключению и исполнению таких договоров, требований к деятельности по предоставлению жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования либо требований, установленных в отношении количества жилых помещений и общей площади жилых помещений, которые должны быть предоставлены в наемном доме социального использования по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования.

Новой статьей КоАП РФ – ст. 19.7.11 «Нарушение требований жилищного законодательства к предоставлению сведений, необходимых для учета наемных домов социального использования» – установлена административная ответственность за нарушение определенных в соответствии с жилищным законодательством требований к предоставлению в орган местного самоуправления, осуществляющий учет наемных домов социального использования, документов, подтверждающих сведения, необходимые для учета в муниципальном реестре наемных домов социального использования, в том числе за непредоставление таких документов или предоставление документов, содержащих заведомо ложные сведения.

Ответственность в сфере управления многоквартирными домами. Федеральным законом «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 255-ФЗ КоАП РФ дополнен новой статьей – ст. 7.23.3 «Нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами», которой установлена административная ответственность за нарушение организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими предпринимательскую



деятельность по управлению многоквартирными домами на основании договоров управления многоквартирными домами, правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами.

Также указанным Законом введена административная ответственность за осуществ-

ление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии (ст. 14.1.3 КоАП РФ).

За административные правонарушения лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица.

20 ЛЕТ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ КАК “ЖИЛИЩНЫЙ РУБИКОН” (К ВОПРОСУ О РАВЕНСТВЕ ПРАВ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЖИЛЫМИ ПОМЕЩЕНИЯМИ В ИЗБРАННОМ МЕСТЕ ЖИТЕЛЬСТВА)

*Р.А. Трощенко, старший преподаватель филиала
ВУНЦ ВВС “ВВА им. Н.Е. Жуковского и Ю.А. Гагарина”, юрист*

Несмотря на многочисленные изменения, внесенные в нормативные правовые акты, устанавливающие жилищные гарантии военнослужащим и регулирующие жилищные правоотношения с их участием, острота «жилищного вопроса» существенно не уменьшается. Как отмечает В.М. Корякин, подверженность жилищных норм перманентным изменениям, поправкам и дополнениям свидетельствует о нестабильности правового регулирования, порождает у военнослужащих, ожидающих квартиры, неуверенность в завтрашнем дне, стимулирует распространение слухов о грядущем окончательном урезании их жилищных прав¹.

В рамках настоящей публикации автор хотел бы в очередной раз обратить внимание на неоправданную, по его мнению, дифференциацию в подходе законодателя к решению вопроса об обеспечении

жилистыми помещениями военнослужащих по избранному ими месту жительства. Наконец-то данная проблема прямо была обозначена на страницах журнала². Как совершенно справедливо отмечает Д.Ю. Гайдин, из анализа ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» (далее – Закон) усматривается ничем не обоснованное и не имеющее какой-то смысл ограничение права на получение жилых помещений в избранном постоянном месте жительства военнослужащих, заключивших контракт до 1 января 1998 г., которое может возникнуть у них только при увольнении с военной службы по «льготным» основаниям, тогда как военнослужащие, обеспечиваемые на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, приобретают право на жилищное обеспечение в указанной форме по достижении общей продолжительности военной

¹ Корякин В.М. Уточнен порядок предоставления жилых помещений по договору социального найма и в собственность бесплатно // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 1. С. 31.

² См. подробнее: Глухов Е.А. Разделение прав военнослужащих на получение постоянного жилья в зависимости от календарной даты // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 4; Гайдин Д.Ю. Жилищное обеспечение военнослужащих в избранном месте жительства // Там же. № 6.



службы 20 лет и более вне зависимости от основания увольнения³.

Напомним, что «льготными» основаниями увольнения с военной службы являются увольнение по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более.

До недавнего времени имело место и другое, как представляется, также ничем не оправданное различие в подходе к предоставлению указанным гражданам жилых помещений для постоянного проживания. На протяжении многих лет военнослужащим, заключившим контракт до 1 января 1998 г., такие помещения предоставлялись лишь по договору социального найма, тогда как военнослужащим-гражданам, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, те же помещения предоставлялись по выбору указанных граждан как по договору социального найма, так и в собственность бесплатно. И лишь в 2013 г. Федеральным законом «О внесении изменений в статьи 15 и 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 2 ноября 2013 г. № 298-ФЗ абз. 3 п. 1 ст. 15 Закона был изложен в новой редакции, закрепившей за военнослужащими, заключившими контракт до 1 января 1998 г., такое же право выбора.

Однако вернемся к вопросу о различиях в подходе законодателя к решению вопроса об обеспечении жилыми помещениями военнослужащих по избранному ими постоянному месту жительства в зависимости от времени заключения ими контракта о прохождении военной службы.

Итак, в соответствии с абз. 3 п. 1 ст. 15 Закона военнослужащим-гражданам, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. (за исключением курсантов военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего

образования) и совместно проживающим с ними членам их семей, признанным нуждающимися в жилых помещениях, федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, предоставляются субсидия для приобретения или строительства жилого помещения (далее – жилищная субсидия) либо жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти по месту военной службы, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более – по избранному месту жительства в соответствии с нормами предоставления площади жилого помещения, предусмотренными ст. 15.1 Закона.

В свою очередь, согласно абз. 12 п. 1 ст. 15 Закона, военнослужащим-гражданам, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями и признанным нуждающимися в жилых помещениях, по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, предоставляются жилищная субсидия или жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти по *избранному постоянному месту*

³ Гайдин Д.Ю. Указ. соч. С. 49.



жительства (здесь и далее курсив мой. – Р. Т.) и в соответствии с нормами предоставления площади жилого помещения, предусмотренными ст. 15.1 Закона.

Интересная деталь – первым предоставляется жилье или жилищная субсидия для приобретения жилья по избранному месту жительства, вторым – по избранному *постоянному* месту жительства. Однако речь, очевидно, идет в Законе об одном и том же месте.

Как видим, применительно к вопросу об обеспечении жильем по избранному месту жительства военнослужащие, обеспечиваемые на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, имеют преимущество в виде дополнительного основания для такого обеспечения – достижение общей продолжительности военной службы 20 лет и более. При этом, избранное ими место жительства может как совпадать, так и отличаться от места их службы.

В соответствии абз. 2 п. 1 ст. 15 Закона военнослужащим-гражданам, проходящим военную службу по контракту, и совместно проживающим с ними членам их семей предоставляются не позднее трехмесячного срока со дня прибытия на новое место военной службы служебные жилые помещения по нормам и в порядке, которые предусмотрены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Служебные жилые помещения предоставляются в населенных пунктах, в которых располагаются воинские части, а при отсутствии возможности предоставить служебные жилые помещения в указанных населенных пунктах – в других близлежащих населенных пунктах. Согласно п. 2 ст. 99 ЖК РФ специализированные жилые помещения предоставляются по установленным названным Кодексом основаниям гражданам, не обеспеченным жилыми помещениями в соответствующем населенном пункте.

Таким образом, исходя из абз. 2 п. 1 ст. 15 Закона и п. 2 ст. 99 ЖК РФ обеспечение военнослужащих в период службы жили-

ми помещениями для постоянного проживания по месту, отличному от места службы, не снимает обязательств с государства по их обеспечению на время и по месту службы служебными жилыми помещениями, равно как и не налагает в указанном случае на военнослужащих обязанности по освобождению специализированных жилых помещений, занимаемых ими по месту службы.

Отметим также, что достижение общей продолжительности военной службы 20 лет и более и наличие юридически установленного факта нуждаемости в жилом помещении являются необходимыми и достаточными условиями для получения военнослужащими, обеспечиваемыми на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, жилья по избранному *постоянному* месту жительства. В том случае, если данное право не было реализовано гражданином во время службы или непосредственно при увольнении, оно подлежит реализации после его увольнения и утраты им статуса военнослужащего. При этом, п. 13 ст. 15 Закона, согласно которому граждане, уволенные с военной службы, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, не обеспеченные на момент увольнения с военной службы жилищной субсидией или жилыми помещениями, не могут быть без их согласия сняты с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях *по последнему перед увольнением месту военной службы* и обеспечиваются жилищной субсидией или жилыми помещениями в порядке, предусмотренном Законом для военнослужащих, по мнению автора, не ограничивает право последних (по крайней мере, обеспечиваемых на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями) на получение жилья по месту, отличному от места службы.

Учет уволенных граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях по последнему перед увольнением месту военной службы вовсе не означает, что жилые помещения в данном случае не могут быть им



предоставлены по месту, отличному от места ведения такого учета. А учитывая то обстоятельство, что как такового учета по месту службы (по крайней мере – в отношении военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации в связи с упразднением жилищных комиссий) уже давно не ведется, а также то, что жилищные обязательства по отношению к уволенным гражданам, вставшим на учет нуждающихся в жилых помещениях в федеральных органах исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, подлежат реализации последними, становится понятно, что указанные нормы Закона (фразу «не могут быть без их согласия сняты с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях по последнему перед увольнением месту военной службы») следует понимать не иначе как обязанность по реализации жилищных прав военнослужащих, продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Данный вывод становится очевидным, если учесть, что в том же п. 13 ст. 15 Закона та же гарантия (не снятие с жилищного учета) предусмотрена и в отношении граждан, уволенных по «льготным» основаниям при наличии выслуги 10 лет и более. И те и другие согласно п. 13 ст. 15 Закона, обеспечиваются жилыми помещениями в порядке, предусмотренном Законом для военнослужащих, который, в свою очередь, предусматривает и обеспечение жильем по избранному месту жительства (постоянного жительства), что конкретизировано в абз. 3 п. 1, абз. 12 п. 1, п. 14 ст. 15 Закона. Однако в абз. 3 п. 1 и п. 14 ст. 15 Закона, в отличие от абз. 12 п. 1 той же статьи, не содержится такого основания для предоставления жилого помещения по избранному месту жительства, как достижение общей продолжительности военной службы 20 лет и более. В связи с этим следует частично согласить-

ся с мнением Е.Н. Трофимова о том, что военнослужащие-граждане, увольняющиеся с военной службы (уволенные с военной службы), имеющие на момент увольнения с военной службы общую продолжительность военной службы 20 лет и более, признанные нуждающимися в жилых помещениях, независимо от основания увольнения имеют права на получение жилого помещения по последнему перед увольнением месту службы и не имеют право на получение в указанном порядке жилых помещений по избранному ими после увольнения постоянному месту жительства⁴. Этот вывод, как представляется, справедлив только в отношении военнослужащих-граждан, заключивших контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г.

Действительно, если такие граждане уволены с военной службы не по «льготным» основаниям при наличии общей продолжительность военной службы 20 лет и более и оставлены в списках нуждающихся в жилых помещениях по последнему перед увольнением месту военной службы, то они, согласно тому же п. 13 ст. 15 Закона, обеспечиваются жилищной субсидией или жилыми помещениями в порядке, предусмотренном Законом для военнослужащих. Но в данном случае – для военнослужащих, указанных в абз. 3 п. 1 ст. 15 Закона, который не предусматривает предоставление военнослужащим, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., жилья по избранному месту жительства при наличии общей продолжительности военной службы 20 лет и более. А вот для военнослужащих, обеспечиваемых на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, уволенных с военной службы при наличии общей продолжительности военной службы 20 лет и более и оставленных в списках нуждающихся в жилых помещениях по последнему перед увольнением месту военной службы, порядок обеспе-

⁴ Трофимов Е.Н. К вопросу об обеспечении военнослужащих, увольняемых (уволенных) с военной службы по «не льготному» основанию, имеющих (имевших) на момент увольнения с военной службы общую продолжительность военной службы 20 лет и более, и членов их семей жилыми помещениями по избранному ими после увольнения с военной службы постоянному месту жительства // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 6. С. 60.



чения жильем, предусмотренный Законом для военнослужащих, будет иной, а именно указанный в абз. 12 п. 1 ст. 15 Закона.

Итак, еще раз отметим, что военнослужащие, обеспечиваемые на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, имеют по сравнению с военнослужащими, заключившими контракт до 1 января 1998 г., преимущество в виде дополнительного основания для обеспечения жилыми помещениями по избранному постоянному месту жительства – достижение общей продолжительности военной службы 20 лет и более, которое, как было показано выше, дает им, в отличие от последних, не только право на получение постоянного жилья (жилищной субсидии для приобретения жилья) по избранному постоянному месту жительства при отсутствии оснований для увольнения, но и право на получение такого жилья в случае уже состоявшегося увольнения, даже если оно произошло не по «льготным» основаниям.

Читатель может, конечно, возразить – первые, в отличие от вторых, вправе получить жилье для постоянного проживания, не дожидаясь выслуги 20 календарных лет. Это действительно так. Такое право было сохранено в том числе и за военнослужащими, прежде всего в силу ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ, согласно которой граждане, принятые на учет до 1 марта 2005 г. в целях последующего предоставления им жилых помещений по договорам социального найма, сохраняют право состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма. В действующей редакции Закона теперь уже отсутствует и норма о том, что жилые помещения для постоянного проживания военнослужащим-гражданам, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. (за исключением курсантов военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организа-

ций высшего образования), предоставляются лишь по прошествии пяти лет военной службы. Поэтому, на первый взгляд, «баланс интересов» вроде как соблюден.

Однако необходимо учитывать следующее.

Во-первых, речь идет именно о равенстве в правах на получение жилья по месту, отличному от места службы. Сохранение за военнослужащими, заключившими контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., права на получение по месту службы жилого помещения для постоянного проживания ранее достижения ими общей продолжительности военной службы 20 лет и более не может и не должно являться основанием для ограничения их права на обеспечение таким жильем по избранному месту жительства по сравнению с их более «молодыми» сослуживцами, указанными в абз. 5, 6 и 7 п. 1 ст. 15 Закона. Тем более что многие граждане не связывают место службы с планируемым после увольнения местом постоянного жительства.

Во-вторых, общеизвестно, что значительная или даже большая часть жилья, построенного за последние годы для военнослужащих, сосредоточена в местах, которые для большинства очередников не являются местом их службы. И многие из них, относящиеся к категории «заключившие контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г.», имеющие выслугу «далеко» за 20 лет, стоящие десятки лет в очереди на жилье, с удивлением наблюдают очередную жилищную метаморфозу – их более молодые коллеги, только-только перешагнув 20-летний рубеж военной службы, оперативно становятся в очередь на постоянное жилье в порядке, предусмотренном приказом Министра обороны Российской Федерации «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 512» от 13 октября 2011 г. № 1850, и получают его в том же Подмосковье или Санкт-Петербурге, продолжая служить, например, в Саратовской области. Данные факты не новость. Они реальные, известны



автору и, полагаю, многим читателям. И этот процесс, как говорится, пошел. Поэтому автор не может согласиться с мнением Е.А. Глухова о том, что норма Закона, предусматривающая предоставление жилья военнослужащим в период военной службы не по месту службы не применяется, является мертвой⁵. Увы, она является вполне живой!

С учетом состоявшегося повышения предельного срока пребывания на военной службе данная проблема становится еще более актуальной. Пока у тех, кто заключил контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., наступит такое наиболее распространенное «льготное» основание для получения жилья в избранном постоянном месте жительства, как увольнение по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, все, что построено и еще строится на «великих стройках» Министерства обороны Российской Федерации (таких, например, как микрорайоны «Кузнечики» в Подольске, «Славянка» в Санкт-Петербурге), будет на вполне законных основаниях «разобрано» теми, кто обеспечивается на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями.

Каков выход из данной ситуации? Может быть, такое «неравноправие» в правах на получение (приобретение) жилья в избранном месте жительства удастся компенсировать за счет предусмотренной теперь Законом возможности приобретения жилого помещения посредством жилищной субсидии?

Рассмотрим указанную возможность более подробно.

Военнослужащие-граждане, обеспечиваемые на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями и признанные нуждающимися в жилых помещениях, по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более вправе полу-

чить жилищную субсидию для приобретения жилого помещения по избранному постоянному месту жительства. Право на получение указанной субсидии согласно абз. 3 п. 1 ст. 15 Закона имеют и военнослужащие, заключившие контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. Причем – независимо от продолжительности военной службы. Однако буквальное толкование указанных норм Закона указывает на то, что вырваться из своего рода «крепостной жилищной зависимости» и получить жилищную субсидию для приобретения жилья именно по избранному месту жительства военнослужащие, заключившие контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., могут только при увольнении по «льготным» основаниям либо после увольнения, произошедшего по тем же основаниям. В остальных случаях (во время службы; после увольнения не по «льготным» основаниям при наличии общей продолжительности военной службы 20 лет и более с оставлением в списках очередников в соответствии с п. 13 ст. 15 Закона) указанная субсидия может быть получена ими только для приобретения жилого помещения по месту службы. Таких ограничений в отношении военнослужащих, обеспечиваемых на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, Закон, как было показано выше, не содержит.

Однако, как справедливо отмечает Е.Н. Трофимов, каким-либо образом ограничить право военнослужащего, получившего жилищную субсидию, на приобретение или строительство жилого помещения только по последнему месту службы даже теоретически не представляется возможным⁶. Тем не менее, пока не установлен порядок ее получения, окончательные выводы делать рано.

В соответствии с п. 14 ст. 15 Закона обеспечение жилым помещением военнослужа-

⁵ Глухов Е.А. Получение постоянного жилья в период прохождения военной службы военнослужащими, заключившими первый контракт о прохождении военной службы после 1998 года // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 5. С. 61.

⁶ См. подробнее: Трофимов Е.Н. Указ.соч. С. 61 – 62.



щих-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 жилого помещения, в том числе путем выдачи государственных жилищных сертификатов. Право на обеспечение жилыми помещениями 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 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 жилого помещения по избранному месту жительства.

Кстати, интересным является вопрос о том, подлежат ли применению данные нормы в отношении военнослужащих, обеспечиваемых на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями. Как видим, «жилищная категория» военнослужащих в п. 14 ст. 15 Закона не конкретизирована. Поэтому, представляется, что подлежат, но с учетом положений абз. 12 п. 1 ст. 15 Закона. Поскольку право на обеспечение жилым помещением по избранному постоянному месту жительства предоставляется один раз, постольку в случае полу-

чения военнослужащим (обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями) в период службы жилого помещения по избранному постоянному месту жительства он утрачивает право на повторное получение жилого помещения для постоянного проживания. Аналогичный вывод был бы справедлив и в отношении военнослужащих, заключивших контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., при условии, что Законом им было бы предоставлено, а указанными гражданами было бы реализовано право на получение жилого помещения по избранному месту жительства в период военной службы при достижении ими общей продолжительности военной службы 20 лет и более. Такой порядок был бы вполне логичен и оправдан.

Действительно, зачем таких военнослужащих обеспечивать сначала жилыми помещениями для постоянного проживания по месту службы, которое сами они не связывают с будущим местом своего постоянного жительства, а затем при увольнении повторно такими же помещениями по избранному месту жительства в порядке, предусмотренном п. 14 ст. 15 Закона?⁷

Не целесообразнее ли для государства закрепить в Законе за указанными гражданами, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более, право выбора места получения (приобретения) жилого помещения для постоянного проживания, нормативно установив при этом положение о том, что в данном случае жилье предоставляется (приобретается) по избранному месту жительства?

Такие поправки в Законе, во-первых, поставят военнослужащих, заключивших контракт о прохождении военной службы до 1

⁷ Как указал в своем решении от 20 июня 2006 г. № ВКПИ07-30 Верховный Суд Российской Федерации, предусмотренный п. 14 ст. 15 Закона выбор места жительства при увольнении является специальным основанием для повторного признания военнослужащих нуждающимися в улучшении жилищных условий и порождает обязанность федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, обеспечить гражданина жильем в этом месте. При этом обеспеченность жильем по прежнему месту жительства не препятствует реализации военнослужащими права на получение жилых помещений в соответствии с п. 14 ст. 15 Закона. См.: Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 17 статьи 34 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16.09.1999 № 1237 [Электронный ресурс]: решение Верховного Суда Рос. Федерации от 20 июня 2007 г. № ВКПИ07-30. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).



января 1998 г., в равное положение с теми, кто обеспечивается на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, в части их права на время получения жилых помещений по избранному месту постоянного жительства. При этом, законные интересы и тех и других, по мнению автора, будут соблюдены при условии разделения всех указанных граждан на две очереди, определяемые их принадлежностью к соответствующей категории военнослужащих (заключивших контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г.; обеспечиваемых на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями), и распределения всех имеющиеся жилых помещений, подлежащих заселению, сначала между двумя очередями пропорционально их численности, а уже между участниками одной очереди – исходя из времени принятия ее участников на учет.

Во-вторых, это снимет с государства обязанность по повторному обеспечению граждан, заключивших контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. и получивших жилые помещения после достижения ими общей продолжительности военной службы 20 лет и более, постоянным жильем в порядке, предусмотренном п. 14 ст. 15 Закона. А кроме того, позволит заблаговременно решить вопрос с жилищным обеспечением военнослужащих, которые в наименее отдаленной перспективе подлежат увольнению с военной службы и неудовлетворенность которых жильем является препятствием для их своевременного увольнения и создает в конечном итоге проблемы организационного характера и излишнюю финансовую нагрузку для государства.

Кстати, раз уж затронут вопрос о целесообразности, то следует отметить, что в иных случаях она нередко подменяет собой законность, не вызывая какой бы то ни было реакции со стороны правоохранительных органов и государства в целом. Речь, в частности, идет об обеспечении жилыми помещениями для постоянного про-

живания военнослужащих, заключивших контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., проходящих службу в крупных мегаполисах. Например, в таком, как г. Москва. В соответствии с вышеприведенными нормами Закона указанным гражданам при отсутствии «льготных» оснований для увольнения жилые помещения для постоянного проживания должны предоставляться именно по месту службы.

На практике же в подавляющем количестве случаев мы имеем совершенно другую картину. Военнослужащим-«москвичам» жилые помещения для постоянного проживания предоставляются в ближайшем и не очень Подмосковье, т. е. по месту, отличному от места их службы, что является прямым нарушением Закона. При этом, действует своего рода система двойных стандартов. Например, некоему офицеру Иванову, проходящему службу в г. Москве и претендующему на получение жилья по месту службы, последнее вразрез с требованиями абз. 3 п. 1 ст. 15 Закона предоставляется по месту, отличному от нее. К примеру, в том же Подольске. А условному военнослужащему Петрову, проходящему службу где-нибудь в Забайкалье, который только и мечтает незадолго до пенсии получить жилье поближе к столице, такой вариант даже не предлагают, ссылаясь на тот же абз. 3 п. 1 ст. 15 Закона. Вот и вспомнишь в очередной раз известную поговорку: «закон, что дышло...».

Для устранения ничем не обоснованного, по мнению автора, ограничения прав военнослужащих, заключивших контракт до 1 января 1998 г., на получение жилых помещений в избранном постоянном месте жительства, представляется целесообразным внести изменения в абз. 3 п. 1 ст. 15 Закона, изложив его в следующей редакции: *«Военнослужащим-гражданам, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 года (за исключением курсантов военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования), и совместно проживаю-*



щим с ними членам их семей, признанным нуждающимися в жилых помещениях, федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, предоставляются субсидия для приобретения или строительства жилого помещения (далее – жилищная субсидия) либо жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти по месту во-

енной службы, а по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более или увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более – по избранному постоянному месту жительства в соответствии с нормами предоставления площади жилого помещения, предусмотренными статьей 15.1 настоящего Федерального закона».

ГРАЖДАНСКИЙ ПЕРСОНАЛ ОБЕСПЕЧИТЬ ЖИЛЬЕМ?

Д.Е. Зайков, начальник юридической службы ФАУ "25 ГосНИИ химмотологии Минобороны России", кандидат юридических наук

На сайте Единого портала для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения в сети Интернет (www.regulation.gov.ru) размещен проект приказа Министра обороны Российской Федерации «Об утверждении Порядка распоряжения жилищным фондом, закрепленным за Министерством обороны Российской Федерации, для обеспечения лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих Министерства обороны Российской Федерации жилыми помещениями в общежитии или служебными жилыми помещениями»¹ (далее – Порядок).

Согласно пояснительной записке к указанному проекту правового акта создание условий для осуществления жилищных прав лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации (далее

– лица гражданского персонала) и федеральных государственных гражданских служащих Министерства обороны Российской Федерации (далее – государственные служащие) является федеральными обязательствами, в связи с этим необходимо определить порядок предоставления указанным категориям граждан жилых помещений специализированного жилищного фонда.

Подобная позиция вполне обоснована, потребность в ее реализации крайне актуальна, однако вопрос об эффективности предпринимаемых мер и действенности Порядка пока остается открытым.

Проблема обеспечения лиц гражданского персонала жилыми помещениями новой не является, и отдельные попытки ее частичного решения уже предпринимались, что, однако, к существенным результатам не привело в силу значительной ограниченности использованных мер как по субъектному, так и по количественному признакам².

¹ URL: http://regulation.gov.ru/project/15238.html?point=view_project&stage=2&stage_id=10090

² Так, согласно п. 20 ранее действовавшей Инструкции о порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 15 февраля 2000 г. № 80 (далее – Инст-



Одним из оснований для разработки Порядка явился п. 65 Отраслевого соглашения между Профсоюзом гражданского персонала Вооруженных Сил России и Министерством обороны Российской Федерации на 2014 – 2016 гг. от 20 января 2014 г., в силу которого лица гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации обеспечиваются по месту работы (службы) жилыми помещениями специализированного жилищного фонда³.

Необходимо отметить, что формально основной акцент Порядка сделан на порядке и основаниях обеспечения жилыми помещениями специализированного жилищного фонда прежде всего лиц гражданского персонала, правовое регулирование подобного обеспечения государственных служащих конструктивно осуществлено по остаточному принципу, что, тем не менее, не помешало расставить приоритеты в пользу последних.

В соответствии с п. 2 Порядка лица гражданского персонала обеспечиваются жилыми помещениями в общежитиях или служебными жилыми помещениями⁴. На эти цели выделяется до 3 % от общей площади жилых помещений, закрепленных за Министерством обороны Российской Федерации⁵.

Данное положение определило превалирующим такой способ жилищного обеспечения лиц гражданского персонала, как обеспечение жилыми помещениями в общежитиях⁶.

Определение Порядком предельного количества от имеющейся общей площади

жилых помещений, выделяемых для гражданского персонала, без установления конкретного размера, безусловно, не только не будет способствовать достижению поставленной перед ним цели, но и создаст условия для всевозможных злоупотреблений. Выделение для лиц гражданского персонала даже одного койко-места в общежитии может быть преподнесено как выполнение требований Порядка и исчерпание установленного лимита.

Вопрос о том, является ли установленное предельное количество от общей площади жилых помещений, предоставляемых для лиц гражданского персонала (3 %), обоснованным, достаточно спорен. Однако если учитывать то обстоятельство, что в настоящее время свободных к заселению жилых помещений специализированного жилищного фонда практически не имеется, то указанный объем представляется вполне аргументированным.

При этом, необходимо принимать во внимание то, что в силу п. 5 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих в случае освобождения жилых помещений, занимаемых военнослужащими и совместно проживающими с ними членами их семей, за исключением жилых помещений, находящихся в их собственности, указанные помещения предоставляются другим военнослужащим и членам их семей. Данная норма исключает возможность выделения жилых помещений, ранее занимаемых военнослужащими, для обеспечения лиц гражданского персонала.

рукция), работники из числа гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, непосредственно связанные с обслуживанием и эксплуатацией казарменно-жилищного фонда и коммунальных сооружений, обеспечивались служебными жилыми помещениями. На эти цели выделялось 3 % от общей площади жилых помещений, закрепленных за Министерством обороны Российской Федерации.

³ Следует указать, что аналогичное положение Отраслевого соглашения между профсоюзами гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации и Министерством обороны Российской Федерации на 2011 – 2013 гг. так и не было реализовано.

⁴ Инструкция предусматривала обеспечение лиц гражданского персонала только служебными жилыми помещениями, что, вероятно, было обусловлено имеющимися ограничениями их специализации и непосредственной связанностью с казарменно-жилищным фондом и коммунальными сооружениями.

⁵ Жилые помещения в общежитиях или служебные жилые помещения, находящиеся в военных городках, значительно удаленных от населенных пунктов или вблизи населенных пунктов с неразвитой инфраструктурой, где отсутствует возможность коммерческого найма жилья, при условии отсутствия перспективной потребности в жилых помещениях специализированного жилищного фонда для военнослужащих могут быть предоставлены лицам гражданского персонала в объеме, превышающем 3 % от общей площади жилых помещений, закрепленных за Министерством обороны Российской Федерации в соответствующем военном городке.

⁶ Данный подход противоположен закрепленному в п. 4 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (далее – Закон о статусе военнослужащих) подходу о первоочередном обеспечении служебными жилыми помещениями военнослужащих.



Однако и п. 12 Порядка устанавливает аналогичную норму:

Жилые помещения в общежитии или служебные жилые помещения, освобождаемые за выездом лиц гражданского персонала, распределяются между лицами гражданского персонала воинских частей, в которых они проходили службу. В случаях отсутствия в воинских частях лиц гражданского персонала, нуждающихся в получении жилых помещений специализированного жилищного фонда, жилые помещения распределяются между воинскими частями, дислоцированными в гарнизоне, пропорционально количеству лиц гражданского персонала, нуждающихся в жилых помещениях специализированного жилищного фонда (улучшении жилищных условий).

В аналогичном порядке распределяются жилые помещения в общежитии и служебные жилые помещения, освобождаемые за выездом государственных служащих.

Таким образом, возникают условия для фактического разделения (градации) специализированного жилищного фонда на три составляющие (части):

- для обеспечения военнослужащих;
- для обеспечения работников из числа гражданского персонала;
- для обеспечения государственных служащих.

При этом, переход жилых помещений из одной части в другую не предусматривается⁷, что обуславливает возможность нерационального использования такого жилья.

Указанные обстоятельства также создают ситуацию, при которой обеспечение лиц гражданского персонала возможно будет только теми жилыми помещениями, которые ранее не заселялись военнослужащими⁸. С учетом изложенного установленные

Порядком 3 % от общей площади жилых помещений, закрепленных за Министерством обороны Российской Федерации, уже точно не выглядят как несправедливые.

Пункт 3 Порядка установил следующие условия признания лиц гражданского персонала нуждающимися в жилых помещениях в общежитии или служебных жилых помещениях:

- необеспеченность жилыми помещениями в данном населенном пункте⁹ в соответствии с ч. 2 ст. 99 Жилищного кодекса Российской Федерации;
- необеспеченность жилыми помещениями в близлежащих населенных пунктах;
- наличие непрерывного трудового стажа не менее трех лет в органах военного управления, воинских частях и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации.

Среди указанных условий существенную озабоченность вызывает второе, которое в отсутствие своего законодательного закрепления и единого толкования при применении создает прекрасные условия для злоупотреблений со стороны уполномоченных должностных лиц¹⁰.

Также некоторая неопределенность может возникнуть при использовании в практической деятельности термина «непрерывный трудовой стаж».

До 1 января 2007 г. непрерывный трудовой стаж учитывался для определения размера причитающегося работнику пособия по временной нетрудоспособности и рассчитывался в соответствии с Правилами исчисления непрерывного трудового стажа рабочих и служащих при назначении пособий по государственному социальному страхованию, утвержденными Постановлением Совета Министров СССР от 13 апреля 1973 г. № 252¹¹. Согласно указанному

⁷ Согласно абз. 3 п. 8 Порядка в случае расторжения брака между лицом гражданского персонала и военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации, которому было предоставлено специализированное жилое помещение, и убытия данного военнослужащего к новому месту службы договор найма жилого помещения в общежитии либо договор найма служебного жилого помещения может быть перезаключен (переоформлен) с лицом гражданского персонала при соблюдении требований, установленных п. 3 Порядка.

⁸ А в дальнейшем и государственными служащими.

⁹ Вероятно, в населенном пункте, где расположена воинская часть (военная организация) – место работы гражданского персонала.

¹⁰ См., напр.: Глухов Е.А. К вопросу о критериях отнесения населенного пункта к категории близлежащего при предоставлении военнослужащим служебных жилых помещений // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 8. С. 61 – 66.

¹¹ Утратило силу с 12 апреля 2010 г.



правовому акту непрерывный трудовой стаж – продолжительность последней непрерывной работы работника в организации, а также время его предыдущей работы или иной деятельности. Такой стаж сохранялся при переходе работника с одного места работы на другое при условии, что перерыв в работе не превышал по общему правилу одного месяца. При увольнении работника по собственному желанию перерыв в работе не должен был превышать трех недель, а в отдельных случаях непрерывный стаж сохранялся и при перерывах, равных двум, трем месяцам и более. Исключения составляли случаи увольнения в связи с виновными действиями работника – непрерывный трудовой стаж не сохранялся.

В настоящее время подобные правила исчисления непрерывного трудового стажа отсутствуют, и каким образом он будет определяться в рассматриваемом случае – непонятно.

Так, например, работник отработал в воинской части пять лет, уволился, через два года снова устроился на работу в воинскую часть. В данном случае для его соответствия требованиям п. 3 Порядка необходимо выждать трехлетний срок работы или предыдущие пять лет непрерывной работы в воинской части засчитываются в указанный стаж?

А подлежит ли в указанном случае применению абз. 4 п. 5 ст. 23 Закона о статусе военнослужащих, согласно которому гражданам, уволенным с военной службы, время военной службы засчитывается в непрерывный стаж работы, учитываемый при выплате единовременного вознаграждения за выслугу лет, процентной надбавки к оплате труда, предоставлении социальных гарантий, связанных со стажем работы, если перерыв между днем увольнения с военной службы и днем приема на работу (поступления в образовательную организацию) не превысил одного года, а ветеранам боевых действий на территориях других государств, ветеранам, исполнявшим обязанности военной службы в условиях чрезвычай-

ного положения и при вооруженных конфликтах, и гражданам, общая продолжительность военной службы которых в льготном исчислении составляет 25 лет и более, – независимо от продолжительности перерыва?

Лица гражданского персонала, признанные нуждающимися в жилых помещениях в общежитии или служебных жилых помещениях, включаются в список нуждающихся в предоставлении жилых помещений специализированного жилищного фонда.

Решения о принятии на учет нуждающихся в предоставлении *жилых помещений специализированного жилищного фонда лиц гражданского персонала, государственных служащих* принимаются Департаментом жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации либо его региональными управлениями (структурным подразделением регионального управления) (далее – уполномоченный орган).

В соответствии с п. 5 Порядка лица гражданского персонала не могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях *специализированного жилищного фонда* ранее истечения пяти лет после совершения ими действий по намеренному ухудшению жилищных условий, в результате которых на лиц гражданского персонала и членов их семей стало приходиться менее установленной учетной нормы площади жилого помещения в данном населенном пункте или других близлежащих населенных пунктах, в том числе связанных с изменением порядка пользования жилыми помещениями, обменом жилых помещений, невыполнением условий договора социального найма жилого помещения, расторжением брака, выделением доли жилых помещений собственниками, отчуждением жилых помещений или их частей.

Не являются действиями по намеренному ухудшению жилищных условий:

– расторжение по инициативе получателя ренты договора ренты жилого помещения, заключенного им с лицами гражданского персонала и (или) членами их семей,



с возвратом получателю ренты этого жилого помещения;

– признание сделки с жилым помещением недействительной в судебном порядке, вследствие чего лица гражданского персонала и (или) члены их семей утратили право пользования жилым помещением или собственности на жилое помещение.

Для рассмотрения вопроса о принятии на учет нуждающихся в *жилых помещениях специализированного жилищного фонда* и предоставлении жилого помещения в общежитии или служебного жилого помещения¹² лица гражданского персонала подают в уполномоченный орган заявление по рекомендуемому образцу, к которому прилагаются следующие документы¹³:

– копии документов, удостоверяющих личность лиц гражданского персонала и совместно проживающих с ними членов их семей (паспортов с данными о регистрации по месту жительства, свидетельств о рождении лиц, не имеющих паспортов);

– копии свидетельств о заключении (расторжении) брака – при состоянии в браке (расторжении брака);

– сведения о наличии (отсутствии) жилых помещений, занимаемых по договорам социального найма и (или) принадлежащих на праве собственности лицу гражданского персонала и членам его семьи по месту прохождения службы (работы) по рекомендуемому образцу;

– копия трудового договора, а также копия трудовой книжки¹⁴.

Необходимо обратить внимание на то, что Порядок не содержит ни сроков рассмотрения уполномоченным органом заявления о принятии на учет нуждающихся в *жилых помещениях специализированного жилищного фонда*, ни последствий предоставления лицами гражданского персонала неполного перечня документов, ни оснований для отказа в принятии их на учет нуждающихся в *жилых помещениях специализированного жилищного фонда*, ни порядка уведомлений заявителей о таковом¹⁵.

Указанные обстоятельства создают мощнейший коррупциогенный фактор – согласно п. 10 Порядка жилые помещения в общежитии или *служебные жилые помещения* распределяются уполномоченным органом лицам гражданского персонала, принятым на учет нуждающихся в *жилых помещениях специализированного жилищного фонда*, по очередности, которая определяется датой принятия лиц гражданского персонала на учет нуждающихся в *жилых помещениях специализированного жилищного фонда* (выделено мной. – Д. З.), в случае если указанные даты совпадают, очередность определяется с учетом общей продолжительности работы¹⁶ на дату принятия на учет нуждающихся в *жилых помещениях специализированного жилищного фонда*.

Указанное положение, с учетом специфики способов жилищного обеспечения лиц гражданского персонала, влечет за собой ряд вопросов, Порядком никоим образом не разрешенных, например: кто уполномо-

¹² Указанная формулировка не позволяет однозначно установить необходимость повторной подачи в уполномоченный орган установленных документов при рассмотрении вопроса о предоставлении лицам гражданского персонала жилого помещения в общежитии или служебного жилого помещения.

¹³ Лица гражданского персонала, которым до вступления в силу Порядка были предоставлены жилые помещения специализированного жилищного фонда Министерства обороны Российской Федерации, обязаны будут предоставить в уполномоченный орган указанные документы для принятия решения о перезаключении с ними договора найма жилого помещения в общежитии либо договора найма служебного жилого помещения.

¹⁴ В указанном перечне документов отсутствует указание на возможность представления лицами гражданского персонала документов, предоставляющих дополнительные социальные гарантии по их жилищному обеспечению, хотя в рекомендуемой форме заявления такое указание имеется.

¹⁵ Порядок регламентирует только порядок уведомления лиц гражданского персонала о принятии их на учет нуждающихся в жилых помещениях специализированного жилищного фонда и предоставлении жилого помещения в общежитии или служебного жилого помещения.

Ср. с п. 5 Инструкции о предоставлении военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, жилых помещений по договору социального найма, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. № 1280.

¹⁶ Что понимается под данным термином, непонятно. Если просто общая продолжительность трудовой деятельности лиц гражданского персонала, то это не в полной мере отвечает целям Порядка и мотивации указанных лиц к работе в таком качестве.



чен определять способ обеспечения жилым помещением (в общежитии или служебным жилым помещением) и от чего (чьего волеизъявления) это зависит¹⁷, вправе ли лица гражданского персонала осуществлять выбор способа обеспечения их жилыми помещениями, будет ли вестись одна общая очередь либо две очереди в зависимости от способа обеспечения жилым помещением, вправе ли лица гражданского персонала отказаться от предоставляемого жилого помещения (в том числе по причине несоответствия их ожиданиям предлагаемого способа обеспечения жилым помещением), каковы последствия такого отказа и др.

Договор найма жилого помещения в общежитии либо договор найма служебного жилого помещения заключается с лицом гражданского персонала на период трудовых отношений на основании решения уполномоченного органа в соответствии с типовым договором найма жилого помещения в общежитии или типовым договором найма служебного жилого помещения, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду и типовых договоров найма специализированных жилых помещений» от 26 января 2006 г. № 42.

Основанием прекращения договора найма жилого помещения в общежитии либо договора найма служебного жилого помещения является прекращение трудовых отношений с лицами гражданского персонала. Указанные жилые помещения подлежат освобождению не позднее двух месяцев с момента наступления указанного юридического факта.

При этом, абз. 2 п. 14 Порядка возлагает на лиц гражданского персонала обязанность по представлению в уполномоченный орган по месту нахождения освобождаемого жилого помещения следующих документов:

– копии документов, удостоверяющих личность лиц гражданского персонала и совместно проживающих с ними членов их семей (паспортов с данными о регистрации по месту жительства, свидетельств о рождении лиц, не имеющих паспортов) с отметкой о снятии с регистрационного учета (в случае если данные лица были зарегистрированы по месту жительства в сдаваемом жилом помещении);

– оригинал договора найма служебного жилого помещения или договор найма жилого помещения в общежитии;

– выписки из финансово-лицевого счета на занимаемое жилое помещение в общежитии или служебное жилое помещение либо иных документов, явившихся основанием для заселения;

– справка об отсутствии задолженности за коммунальные услуги;

– акт приема-передачи ключей эксплуатирующей организации;

– акт приема-передачи специализированного жилого помещения эксплуатирующей организации.

При представлении указанных документов уполномоченным органом выдается справка о сдаче жилого помещения.

Вместе с тем, навряд ли получение названного документа будет сильной мотивацией для выполнения лицами, освобождающимися соответствующие жилые помещения, указанной обязанности.

Анализ специфики обеспечения жилыми помещениями специализированного жилищного фонда государственных служащих, которой посвящен п. 15 Порядка, приводит к интересным выводам.

Во-первых, по общему правилу государственные служащие обеспечиваются только *жилыми помещениями в общежитиях*.

Во-вторых, указанным лицам такие жилые помещения предоставляются только по месту прохождения государственной гражданской службы, ни о каких близлежащих населенных пунктах речи не идет.

¹⁷ Данная проблема может стать крайне актуальной – вопрос о существенности различий между койко-местом в общежитии и однокомнатной квартирой не требует обсуждения.



В-третьих, какие-либо количественные ограничения при жилищном обеспечении государственных служащих отсутствуют.

В-четвертых, Порядок не устанавливает условия признания государственных служащих нуждающимися в получении жилых помещений специализированного жилищного фонда¹⁸.

В-пятых, в целях учета особенностей профессиональной служебной деятельности гражданских служащих и повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей Порядок предусматривает возможность обеспечения служебными жилыми помещениями государственных служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы главной и высшей группы должностей, – по решению заместителя Министра обороны Российской Федерации, курирующего вопросы жилищного обеспечения в Вооруженных Силах Российской Федерации.

В-шестых, согласно абз. 2 п. 8 Порядка договор найма жилого помещения в общежитии или договор найма служебного жилого помещения заключается с государственным служащим на время прохождения службы либо нахождения на государственной должности Российской Федерации, государственной должности субъекта Российской Федерации или на выборной должности¹⁹.

Одновременно с этим при установлении в отношении государственных служащих общей с лицами гражданского персонала процедуры принятия на учет нуждающихся в жилых помещениях специализированного жилищного фонда остается неясным вопрос о применении в отношении первых принципа очередности обеспечения жили-

ми помещениями, определенного п. 10 Порядка. И если в отношении их такой принцип применяется, то составляется ли единая очередь государственных служащих с лицами гражданского персонала либо соответствующий учет ведется отдельно?

Более вероятным представляется второй вариант, что обусловливается установленной Порядком необходимостью разделения всего специализированного жилищного фонда на отдельные «целевые» составляющие, ограничением в отношении государственных служащих возможности обеспечения служебными жилыми помещениями и точечной концентрацией последних в отдельных населенных пунктах (местах прохождения государственной гражданской службы).

Изложенное позволяет констатировать тот факт, что Порядком для государственных служащих в целом созданы более благоприятные условия жилищного обеспечения по сравнению с работниками из числа гражданского персонала, а отсутствие правового регулирования ряда принципиальных вопросов при их решении в практической деятельности может позволить указанное преимущество нарастить еще больше.

Таким образом, Порядок продолжает традицию правовых актов Министерства обороны Российской Федерации, регулирующих жилищные правоотношения: он представляет собой «сырой», недоработанный документ, имеющий целый ряд недостатков, создающих необходимые предпосылки как для злоупотреблений со стороны уполномоченных органов и должностных лиц, так и для нарушения прав лиц гражданского персонала и государственных служащих.

¹⁸ Даже при распространении на указанных лиц положений п. 3 Порядка (хотя в прямой постановке причин для такого вывода не имеется), остается неясным, каким образом применять в отношении государственных служащих такое условие для признания нуждающимися в жилых помещениях в общежитии или служебных жилых помещениях, как наличие непрерывного трудового стаже не менее трех лет в органах военного управления, воинских частях и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации.

¹⁹ Чем обусловлена такая, лишь частично имеющая отношение к рассматриваемому вопросу, «солянка» в выборе способа определения срока действия договора найма жилого помещения в общежитии (договора найма служебного жилого помещения), не совсем понятно (при этом данное положение противоречит п. 13 Порядка).

Скорее всего, изложенное – результат бездумного копирования ч. 3 ст. 104 Жилищного кодекса Российской Федерации.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ ВОИНСКИМИ ЧАСТЯМИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ НА АРЕНДУ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ

Е.А. Свиных, кандидат юридических наук, доцент

Как известно, в п. 3 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ закреплена норма, согласно которой в определенных случаях воинские части арендуют жилые помещения в целях обеспечения ими военнослужащих-граждан и совместно проживающих с ними членов их семей.

Как правильно отмечает А.В. Кудашкин, для выполнения данного требования воинская часть должна обладать статусом юридического лица¹. Это связано с тем, что согласно абз. 2 п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) участниками отношений, регулируемых гражданским законодательством, может быть строго определенный круг субъектов: граждане, юридические лица, публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования).

С 1 января 2011 г. воинские части, наделенные статусом юридического лица, действуют в форме федеральных казенных учреждений². Следовательно, на отношения, связанные с закупкой воинскими частями – юридическими лицами товаров, работ и услуг, распространяет свое действие Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (далее – Закон о контрактной системе). При этом, по сравнению с Федеральным зако-

ном «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (далее – Закон о размещении заказов) в Законе о контрактной системе был расширен круг объектов закупок и соответственно предметов заключаемых государственных контрактов, которые, помимо прочего, были дополнены арендой имущества (п. 3 ч. 1 ст. 1). Жилые помещения являются видом недвижимого имущества (абз. 3 ст. 1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ). Из этого следует вывод о необходимости применения воинскими частями – юридическими лицами при заключении ими государственных контрактов на аренду жилых помещений способов закупок, предусмотренных Законом о контрактной системе.

Считаем, что расширение сферы применения Закона о контрактной системе создало сложности для своевременного заключения воинскими частями государственных контрактов на аренду жилых помещений в целях последующего обеспечения ими военнослужащих и в конечном итоге негативно отразилось на жилищном обеспечении военнослужащих и членов их семей.

В период действия Закона о размещении заказов воинские части, заключая договоры аренды жилых помещений, не применяли установленные в нем достаточно «гро-

¹ Кудашкин А.В. Справочник по жилищным вопросам для жилищных комиссий, военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. М., 2009.

² Подробнее см.: Бараненкова И.В. О некоторых проблемах правового положения военных организаций // Электронное научное издание «Военное право». 2012. Вып. 1. URL: <http://www.voennoepravo.ru/4660> (дата обращения: 29.05.2014).



моздкие» и времяемкие способы размещения заказов³, а заключали договоры в общем порядке, предусмотренном ГК РФ. При этом, при утверждении бюджетной сметы принимались во внимание рыночные ставки арендной платы. С принятием же Закона о контрактной системе положение изменилось: при заключении государственных контрактов на аренду жилых помещений воинские части обязаны соблюдать правила, предусмотренные указанным Законом. Следует отметить, что в ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе аренда жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации, не названа в качестве основания закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Применение же такого основания закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), как закупка товара, работы или услуги на сумму, не превышающую 100 тыс. руб. (п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе), возможно исключительно в редких случаях. Как правило, совокупный годовой размер арендных платежей за жилое помещение превышает данную сумму. Кроме того, следует учитывать определенные в п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе условия применения рассматриваемого способа закупки.

В несколько лучшем положении находятся воинские части, обладающие статусом образовательных организаций: они вправе осуществлять закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на сумму, не превышающую 400 тыс. руб., при условии, что совокупный объем таких закупок не превышает 50 % размера средств, предусмотренных на осуществление всех закупок воинской части в соответствии с

планом-графиком, и составляет не более 20 млн руб. в год (п. 5 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе). Однако следует констатировать, что в большинстве случаев воинские части вынуждены применять исключительно конкурентные способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Исходя из анализа определенных в Законе о контрактной системе оснований применения конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), можно резюмировать, что воинские части вправе применять при заключении государственных контрактов на аренду жилых помещений следующие из них:

- открытый конкурс (ст.ст. 48 – 55 Закона о контрактной системе);
- электронный аукцион (ст.ст. 59 – 71 Закона о контрактной системе);
- запрос котировок (ст.ст. 72 – 82 Закона о контрактной системе).

Запрос котировок – наиболее простой с точки зрения его проведения и экономичный с точки зрения временных затрат способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Минимальная продолжительность проведения запроса котировок, начиная со дня размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок и заканчивая днем заключения контракта, составляет 14 дней. Однако применение данного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) допустимо лишь при условии, что начальная (максимальная) цена контракта не превышает 500 тыс. руб. и годовой объем закупок, осуществляемых путем проведения запроса котировок, не должен превышать 10 % совокупного годового объема закупок заказчика и не должен состав-

³ Хотя вопрос о том, являются ли отношения, связанные с арендой имущества, предметом регулирования Законом о размещении заказов, был неопределенным. Минэкономразвития России в своих разъяснениях занимал по этому вопросу прямо противоположные позиции (см., напр.: О разъяснениях положений Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ : письмо Минэкономразвития России от 10 апреля 2007 г. № Д04-1322; О разъяснении норм Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ применительно к отношениям, связанным с арендой имущества : письмо Минэкономразвития России от 2 октября 2007 г. № 14902-АП/Д04 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс»). В свою очередь, высшие судебные инстанции дали на этот вопрос положительный ответ (см.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2010 г. [утв. постановлением Президиума Верховного Суда Рос. Федерации от 16 марта 2011 г.] // Бюл. Верховного Суда Рос. Федерации. – 2011. – № 5; решение Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 25 апреля 2011 г. № ВАС-2237/11 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»), хотя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации сформулировал однозначную позицию лишь в отношении движимого имущества.



лять больше чем 100 млн руб. (ч. 2 ст. 72 Закона о контрактной системе).

Серьезным недостатком запроса котировок как способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) при заключении государственного контракта на аренду жилого помещения является порядок определения победителя. Победителем запроса котировок признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта (ч. 1 ст. 72 Закона о контрактной системе). Иные критерии оценки заявок участников запроса котировок не применяются. Следовательно, воинская часть не вправе применять такие критерии оценки заявок, как, например, качественные характеристики жилого помещения.

Наименьшая цена контракта является единственным критерием определения победителя и при проведении электронного аукциона (ч. 4 ст. 32, ч. 10 ст. 69 Закона о контрактной системе). Однако электронный аукцион – более времяемкий способ закупки по сравнению с запросом котировок. Кроме того, для участия в электронном аукционе участнику закупки необходимо получить аккредитацию на электронной площадке (далее – ЭП), на которой проводится аукцион (ст. 61 Закона о контрактной системе). Для получения аккредитации участник закупки должен направить оператору ЭП требуемые для этого документы и информацию в форме электронных документов, подписанных усиленной электронной подписью (чч. 1 – 2 ст. 60, ч. 2 ст. 61 Закона о контрактной системе). При этом, аккредитацию целесообразно получить заранее, до размещения государственным заказчиком извещения о проведении электронного аукциона и документации об электронном аукционе в единой информационной системе. В противном случае существует риск пропуска срока подачи заявок

на участие в электронном аукционе. Следует иметь в виду, что государственный заказчик вправе выбрать по своему усмотрению для проведения электронного аукциона одну из пяти ЭП, операторы которых были отобраны Минэкономразвития России совместно с ФАС России⁴.

Необходимо также отметить, что для участия в электронном аукционе требуется предварительное перечисление участником закупки денежных средств на счет оператора ЭП в целях обеспечения своей заявки (чч. 1, 2 и 8 ст. 44 Закона о контрактной системе).

Для участника электронного аукциона, с которым заключается контракт, услуги оператора ЭП являются возмездными, так как в соответствии с ч. 6 ст. 59 Закона о контрактной системе оператор ЭП взимает с него плату. Размер такой платы не может составлять более 3 тыс. руб.⁵

Все вышеизложенное наряду с электронным форматом аукциона свидетельствует о наличии препятствий для участия в электронном аукционе субъектов малого предпринимательства и физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, на что уже обращалось внимание специалистами⁶. Между тем до вступления в силу Закона о контрактной системе воинские части заключали договоры аренды жилых помещений именно с физическими лицами – непредпринимателями.

Что касается открытого конкурса, то, представляется, что данный способ закупок не будет широко востребован на практике при заключении государственных контрактов на аренду воинскими частями жилых помещений ввиду продолжительности и сложности конкурсной процедуры.

Обратим внимание на то, что применение воинскими частями конкурентных способов отбора претендентов на право заклю-

⁴ О порядке проведения открытых аукционов в электронной форме, порядке заключения государственных контрактов по результатам открытых аукционов в электронной форме, порядке осуществления контроля за операторами электронных площадок : письмо Минэкономразвития России № 4736-АП/Д22, ФАС России № АЦ/7522, Казначейства России № 42-7.4-05/10.4-236 от 19 апр. 2010 г. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ О завершении экспертизы операторов электронных площадок : информ. сообщение Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Андреева Л.В. Аукцион в электронной форме: новые правила и новые проблемы // Хозяйство и право. 2009. № 11. С. 35.



чения государственного контракта на аренду жилого помещения создает неопределенность относительно будущего места жительства военнослужащего, уже проживающего в арендованном для него жилом помещении. Государственный контракт на аренду жилого помещения заключается воинской частью сроком до 31 декабря текущего финансового года (п. 3 ст. 219, п. 3 ст. 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации). По истечении срока аренды воинская часть должна заключить государственный контракт вновь. Применение в этих целях, как правило, конкурентных способов закупок означает, что предыдущий арендодатель может и не стать контрагентом воинской части по новому государственному контракту. В этом случае военнослужащий будет вынужден освободить занимаемое им жилое помещение и переехать в жилое помещение, предоставленное новым арендодателем, неся при этом расходы по транспортировке личного имущества к новому месту жительства.

Применение конкурентных способов закупок создает еще одну проблему при аренде воинскими частями жилых помещений. Эта проблема связана с продолжительностью конкурентных процедур закупок. Кроме того, проблема может усугубляться увеличением общего срока проведения закупки вследствие признания выбранного воинской частью способа закупки несостоявшимся. В этой связи существует риск незаключения государственного контракта на новый срок к началу очередного финансового года. Как следствие, военнослужащий, освободив жилое помещение, арендованное до 31 декабря предшествовавшего финансового года, останется на неопределенный срок «без крыши над головой». При чем подобный риск будет возникать для воен-

нослужащего в начале каждого года: срок прежнего государственного контракта истек, а новый контракт воинской частью еще не заключен.

Решением вышеобозначенных проблем могло бы стать расширение перечня оснований закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определенных в ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, путем включения в п. 32 ч. 1 ст. 93 данного Закона еще одного основания – аренда жилых помещений государственными заказчиками – воинскими частями.

Также необходимо внести изменения в ст. 103 Закона о контрактной системе в целях установления запрета на опубликование в средствах массовой информации и размещение в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и в единой информационной системе сведений о заключенном воинской частью государственном контракте на аренду жилого помещения. Считаем, что размещение данной информации в открытом доступе может привести к разглашению адреса места жительства военнослужащих и созданию в связи с этим угрозы их безопасности.

Проблемы можно было бы также решить путем увеличения размера предусмотренной в п. 3 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих денежной компенсации за наем (поднаем) военнослужащими жилых помещений, а также установлением зависимости размера этой компенсации от количества совместно проживающих с военнослужащим членов его семьи⁷. До тех пор пока это предложение не будет реализовано, аренда воинскими частями жилых помещений будет для военнослужащего более привлекательной формой жилищного обеспечения, несмотря на все связанные с ней трудности.

⁷ О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей : постановление Правительства Рос. Федерации от 31 дек. 2004 г. № 909 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 2. Ст. 165.



СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ВОЕННОЙ КОЛЛЕГИИ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Удержание финансовым органом из подлежащего выплате военнослужащему в качестве основного средства материального обеспечения денежного довольствия средств, выплаченных ему в предыдущем периоде в большем, чем следовало, размере, без волеизъявления на это военнослужащего и во внесудебном порядке противоречит закону

Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2014 г. № АПЛ14-17 по заявлению Д. (извлечение)

Приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 2700, зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации 12 мая 2012 г., регистрационный номер 24125, утвержден Порядок обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации (далее – Порядок).

Согласно абзацу третьему п. 7 Порядка в случае, если денежное довольствие военнослужащему выплачено в большем, чем следовало, размере, при выплате денежного довольствия за очередной месяц производится его перерасчет, но не более чем за три года, предшествовавшие перерасчету.

Д. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением об оспаривании названного абзаца п. 7 Порядка, утверждая, что его положения позволяют финансовым органам лишать военнослужащих денежного довольствия произвольно, в любом размере и без выяснения на это их согласия, что противоречит нормам международного права и законодательства Российской Федерации, согласно которым воз-

мещение военнослужащим ущерба, к которому относятся излишние выплаты, допустимо только по иску командира на основании судебного решения при наличии вины военнослужащего и только в установленных размерах.

Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации 25 ноября 2013 г. в удовлетворении заявления Д. отказала.

В обоснование принятого решения суд указал, что военно-служебные отношения в том числе по вопросам денежного довольствия основаны на властном подчинении одной стороны другой, в связи с чем в силу ст. 2 ГК РФ они регулируются не гражданским, а специальным законодательством, из которого следует, что военнослужащий не приобретает права собственности на денежные средства, полученные сверх установленного месячного размера, их перерасчет при выплате денежного довольствия за очередной месяц не влечет лишения военнослужащего средств к существованию, в связи с чем в силу требований ст. 1102 ГК РФ он обязан добровольно возвратить излишне выплаченные ему денежные средства.

На основании изложенного суд пришел к выводу о том, что Министр обороны Российской Федерации в соответствии со своей компетенцией обязан не только выплатить военнослужащим причитающееся им денежное довольствие, но и истребовать излишне выплаченные денежные средства, что не влечет нарушения их прав.

В апелляционной жалобе заявитель и представитель Министерства юстиции Российской Федерации просили решение отменить и принять по делу новое решение о



признании оспариваемого положения Порядка недействующим.

Проверив материалы дела и доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации признала жалобы подлежащими удовлетворению по следующим основаниям.

Согласно ч. 2 ст. 59 Конституции Российской Федерации гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом.

Законом, которым определены права, свободы, обязанности и ответственность военнослужащих, является Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Совокупность прав, свобод, обязанностей и ответственности военнослужащих, согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих», есть их статус, правовыми основами которого в силу п. 1 ст. 4 названного закона являются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон «О статусе военнослужащих», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

Следовательно, в силу прямого указания в законе при разрешении спорных правоотношений, связанных со статусом военнослужащего, применению подлежит как специальное, так и гражданское законодательство.

В своем заявлении в суд Д. утверждал, что в результате произведенного на основании абзаца третьего п. 7 Порядка перерасчета финансовый орган в нарушение в том числе ст. 1109 ГК РФ и Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» изъял у него из текущего довольствия денежные средства, ранее выплаченные в качестве средств к существованию.

Исходя из изложенного суду при разрешении заявления следовало проанализиро-

вать оспоренную норму Порядка на предмет ее соответствия нормативным правовым актам, регулирующим данные правоотношения и имеющим большую юридическую силу.

Содержание абзаца третьего п. 7 Порядка, предусматривающего перерасчет денежного довольствия за очередной месяц в случае его выплаты ранее в большем, чем следовало, размере, указывает, что, во-первых, излишне выплаченное военнослужащему денежное довольствие подлежит изъятию из его денежного довольствия, во-вторых, такое изъятие производится независимо от волеизъявления военнослужащего и, в-третьих, во внесудебном порядке.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в постановлении от 10 апреля 2001 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности части первой пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда», право военнослужащего на вознаграждение за исполнение обязанностей военной службы, являющееся специфической формой вознаграждения за труд в особой сфере государственной службы, по своей природе относится к имущественным правам, в связи с чем подлежит признанию и защите, включая судебную защиту, со стороны государства без какой-либо дискриминации.

Обеспечение военнослужащих денежным довольствием на основании ст. 12 Федерального закона «О статусе военнослужащих» производится в порядке и в размерах, установленных Федеральным законом «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами других федеральных органов исполнительной власти и нормативными право-



выми актами иных федеральных государственных органов.

В соответствии с пп. 1, 2 и 28 ст. 2 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» денежное довольствие военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, является основным источником их материального обеспечения и стимулирования исполнения обязанностей военной службы. Денежное довольствие состоит из месячного оклада в соответствии с присвоенным воинским званием (оклад по воинскому званию), месячного оклада в соответствии с занимаемой воинской должностью (оклад по воинской должности) и ежемесячных и иных дополнительных выплат; в период нахождения военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, в распоряжении командира (начальника) ему выплачивается оклад по воинскому званию, оклад по последней занимаемой воинской должности и ежемесячная надбавка за выслугу лет.

Из изложенного следует, что специальное законодательство устанавливает денежное довольствие военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в период нахождения в распоряжении командира (начальника) как основное средство их материального обеспечения, являющееся имуществом, которым они на основании чч. 2 и 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации вправе владеть, пользоваться и распоряжаться и которого никто не может быть лишен иначе как по решению суда.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

При этом в силу п. 2 ст. 4 Федерального закона «О статусе военнослужащих» правовые и социальные гарантии военнору-

жащих, включая меры их правовой защиты, а также материального и иных видов обеспечения, не могут быть отменены или снижены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации иначе как путем внесения изменений и дополнений в федеральный закон.

Названные законодательные положения корреспондируют с нормами международного права, а именно с протоколом от 20 марта 1952 г. № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно ст. 1 которой никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права, и Конвенцией Международной организации труда от 1 июля 1949 г. № 95, в соответствии с ч. 1 ст. 8 которой удержания из заработной платы разрешается производить лишь в условиях и в пределах, предписанных национальным законодательством или определенных в коллективном договоре или в решении арбитражного органа.

При таких данных ограничение права военнослужащих на материальное обеспечение не может быть произвольным и допустимо только федеральным законом.

Федеральное специальное законодательство не содержит положений, предусматривающих удержание из денежного довольствия военнослужащих по приказу командира (начальника) воинской части, за исключением Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих», согласно п. 1 ст. 8 которого такое удержание – в размере, не превышающем одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет, – предусмотрено только в случаях причинения военнослужащим умышленно или по неосторожности при исполнении обязанностей военной службы ущерба имуществу, находящемуся в федеральной собственности и закрепленному за воинскими частями.



Ограничение прав военнослужащих на материальное обеспечение предусмотрено только Гражданским кодексом Российской Федерации и только при соблюдении указанных в этом кодексе условий.

Согласно п. 1 ст. 1102 ГК РФ лицо, которое без установленных законом, иными правовыми актами или сделкой оснований приобрело или сберегло имущество (приобретатель) за счет другого лица (потерпевшего), обязано возвратить последнему неосновательно приобретенное или сбереженное имущество (неосновательное обогащение), что указывает на необходимость предъявления потерпевшим требования к такому лицу по добровольному возврату неосновательно приобретенного имущества, а в случае отказа – истребования имущества в судебном порядке, как это установлено ст. 11 ГК РФ.

При этом в соответствии с подп. 3 ст. 1109 ГК РФ не подлежат возврату в качестве неосновательного обогащения заработная плата и приравненные к ней платежи, пенсии, пособия, стипендии, возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью, алименты и иные денежные суммы, предоставленные гражданину в качестве средства к существованию, при отсутствии недобросовестности с его стороны и счетной ошибки.

Наличие либо отсутствие недобросовестности в действиях приобретателя имущества или счетной ошибки в случае возникновения спора в силу ст. 11 ГК РФ также подлежат установлению в судебном порядке.

Таким образом, установленное в абзаце третьем п. 7 Порядка положение о безусловном изъятии финансовым органом денежных средств, подлежащих выплате военнослужащему в качестве основного средства его материального обеспечения (в случае выплаты денежного довольствия в предыдущем периоде в большем, чем следовало, размере), независимо от волеизъявления на это военнослужащего и во внесудебном порядке, не только не закреплено в федеральном законе, но и противоречит ему, что

в соответствии с ч. 2 ст. 253 ГПК РФ является основанием для признания судом названного нормативного правового акта недействующим в той части, в которой он оспорен.

На основании изложенного Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила решение Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. по заявлению Д. и приняла по делу новое решение: признать недействующим со дня принятия настоящего апелляционного определения абзаца третьего п. 7 Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 2700.

Взыскание, предусмотренное подп. «е.1» п. 2 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», применяется не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении военнослужащим коррупционного правонарушения лицу, обладающему правом применения указанного взыскания

Апелляционное определение Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2014 г. № 205-АПГ13-8с по заявлению П. (извлечение)

Северо-Кавказский окружной военный суд 5 сентября 2013 г. удовлетворил заявление сотрудника управления ФСБ России по Краснодарскому краю П. в той части, в которой он просил признать незаконным приказ Директора ФСБ России от 3 июня 2013 г. об увольнении заявителя с военной службы по подп. «е.1» п. 2 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» (в связи с нарушением запретов, ограничений и обязанностей, связанных с прохождением военной службы, предусмотренных п. 7 ст. 10 и ст. 27.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих») и приказ начальника Управления ФСБ России по Краснодарскому краю об



исключении из списков личного состава управления.

В апелляционной жалобе представитель Директора ФСБ России, утверждая о законности и соблюдении сроков привлечения П. к ответственности в связи с нарушением им запретов, ограничений и обязанностей, связанных с прохождением им военной службы, просил решение суда в этой части отменить и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявления.

Военная коллегия удовлетворила апелляционную жалобу по следующим основаниям.

Согласно ст. 27.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» на военнослужащего, если иное не предусмотрено федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих исполнению военнослужащим обязанностей по осуществлению оперативно-розыскной деятельности или обеспечению безопасности Российской Федерации.

Из материалов дела следует, что в ходе телефонного разговора со своим знакомым П. высказал мнение о проводимых сотрудниками ФСБ России на территории коммерческого предприятия оперативно-розыскных мероприятиях в отношении этого лица, обещал оказать ему содействие в выяснении личности сотрудников службы, а также ставил под сомнение законность их действий и рекомендовал в целях воспрепятствования прослушиванию телефонных переговоров сменить номер телефона.

В связи с этим суд пришел к правильному выводу о том, что заявителем были допущены нарушения установленных ст. 27.1 Федерального закона «О статусе военно-

служащих» запретов, ограничений и обязанностей, связанных с прохождением им военной службы.

Вместе с тем суд признал, что командованием нарушен установленный п. 4 ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» месячный срок наложения на заявителя взыскания в виде увольнения с военной службы и ему не вручен под расписку в течение пяти дней со дня его издания соответствующий акт о применении взыскания, как это установлено п. 6 ст. 51.1 названного закона.

В связи с этим суд пришел к выводу о незаконности изданного приказа.

Однако Военная коллегия признала, что такой вывод основан на неправильном толковании норм материального права.

В суде, в частности, было установлено, что все документы, связанные с проведенной проверкой по факту совершения П. коррупционного правонарушения, после составления 10 мая 2013 г. представления к досрочному увольнению заявителя были направлены Директору ФСБ России как должностному лицу, имеющему право применять указанное взыскание, для принятия соответствующего решения в пределах предоставленных ему полномочий.

По смыслу п. 4 ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», взыскание, предусмотренное подп. «е.1» п. 2 ст. 51 данного федерального закона, применяется не позднее одного месяца со дня поступления информации о совершении военнослужащим коррупционного правонарушения лицу, обладающему правом применения указанного взыскания, не считая периода временной нетрудоспособности военнослужащего, пребывания его в отпуске, других случаев его отсутствия на службе по уважительным причинам, а также времени проведения проверки и рассмотрения ее материалов комиссией по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта ин-



тересов (аттестационной комиссией). При этом взыскание должно быть применено не позднее шести месяцев со дня поступления информации о совершении коррупционного правонарушения.

Поскольку информация о совершенном П. правонарушении стала известна Директору ФСБ России не ранее 15 мая 2013 г., то его решение, оформленное приказом от 3 июня 2013 г., принято в пределах установленного законом месячного срока.

Что касается несоставления отдельного акта о применении к заявителю взыскания, то это обстоятельство также не свидетельствует о нарушении установленного порядка увольнения П. с военной службы, поскольку необходимость составления такого акта обусловлена последующей реализацией военным служащим права на оспаривание своего увольнения и иных правовых последствий не влечет.

Взыскание в виде увольнения по подп. «е.1» п. 2 ст. 51 Федерального закона применено к заявителю посредством издания Директором ФСБ России оспариваемого приказа с указанием в нем коррупционного правонарушения и нормативных правовых актов, положения которых нарушены П., а также мотивов его увольнения. Заявитель был ознакомлен с данным приказом и реализовал свое право на его оспаривание в суде.

Следовательно, в рассматриваемом случае составление дополнительного документа не требовалось, поскольку не порождало для заявителя каких-либо правовых последствий.

На основании изложенного Военная коллегия решение Северо-Кавказского окружного военного суда от 5 сентября 2013 г. в части удовлетворения требований П. отменила и приняла в этой части новое решение, которым признала приказ Директора ФСБ России от 3 июня 2013 г. об увольнении заявителя с военной службы по подп. «е.1» п. 2 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и приказ начальника Управления ФСБ Рос-

сии по Краснодарскому краю об исключении из списков личного состава управления законными.

Для вывода о нарушении военным служащим обязательств, связанных с защитой государственной тайны, достаточно самого факта совершения им действий, в результате которых нарушен порядок работы с соответствующими сведениями, и создана угроза разглашения государственной тайны

Апелляционное определение Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 211-АПГ13-1 по заявлению П. (извлечение)

Тихоокеанский флотский военный суд 13 сентября 2013 г. отказал старшему лейтенанту П. в удовлетворении заявления в части, в которой он просил признать незаконными действия командира воинской части, связанные с лишением его допуска к государственной тайне и освобождением от занимаемой должности.

В апелляционной жалобе П. просил решение суда отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении заявления в указанной части, поскольку размещение в его личном ноутбуке сведений, составляющих государственную тайну, иными лицами, которые пользовались компьютером, в отсутствие его осведомленности об этом, не может свидетельствовать о нарушении им обязательств, связанных с защитой государственной тайны.

Рассмотрев дело по апелляционной жалобе П., Военная коллегия Верховного Суда РФ решение Тихоокеанского флотского военного суда оставила без изменения, а его апелляционную жалобу без удовлетворения по следующим основаниям.

В соответствии со ст. 23 Закона РФ «О государственной тайне» допуск должностного лица или гражданина к государственной тайне может быть прекращен по решению руководителя органа государственной власти, предприятия, учреждения или организации в случае однократного наруше-

ния им взятых на себя предусмотренных трудовым договором (контрактом) обязательств, связанных с защитой государственной тайны.

Согласно подп. «б» п.14 Инструкции о порядке допуска к государственной тайне военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации и граждан Российской Федерации, пребывающих в запасе и поступающих на военную службу по контракту либо подлежащих призыву на военную службу (в том числе по мобилизации), на военные сборы, а также граждан Российской Федерации, не пребывающих в запасе и подлежащих призыву для прохождения военной службы, которым требуется допуск к государственной тайне для исполнения служебных обязанностей, допуск лица к государственной тайне может быть прекращен должностным лицом, имеющим право принимать решение о его допуске к государственной тайне, в случае однократного нарушения им обязательств, связанных с защитой государственной тайны.

В соответствии с Инструкцией по обеспечению режима секретности в Российской Федерации лицам, допущенным к сведениям, составляющим государственную тайну, запрещается выполнять секретные работы на дому и вне установленных рабочих мест, производить выписки, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, на неучтенных машинных носителях информации, снимать с носителей копии сведений, составляющих государственную тайну, с нарушением порядка, установленно-го названной инструкцией.

Согласно Руководству по защите информации от несанкционированного доступа в Вооруженных Силах Российской Федерации запрещено хранить секретную информацию на неучтенных машинных носителях информации.

Исходя из совокупности приведенных норм права для вывода о нарушении воен-нослужащим обязательств, связанных с за-щитой государственной тайны, достаточно

самого факта совершения им действий, в результате которых нарушен порядок ра-боты с соответствующими сведениями и создана угроза разглашения государственной тайны. При этом законность получе-ния и владения такой информацией, а так-же источники ее появления у лица, допу-щенного к государственной тайне, при раз-решении вопроса о возможности сохране-ния соответствующего допуска правового значения не имеют.

Судом первой инстанции достоверно ус-тановлено, что на личном компьютере П. в течение длительного времени в нарушение установленного порядка хранились сведе-ния, составляющие государственную тайну, и при этом были созданы условия для до-ступа к ним посторонних лиц. В частности, ноутбук передавался в пользование различ-ным лицам, в том числе не имеющим допу-ска к государственной тайне, подключался к Интернету и иным сетям, что объективно могло повлечь разглашение государствен-ной тайны.

П. не отрицал, что собирал и хранил в ноутбуке различную информацию служеб-ного характера. Обнаруженные в компью-тере заявителя сведения, в том числе секрет-ные, относились к его профессиональной деятельности. Постоянно работая с ком-пьютером и используя в служебных целях накопленную в нем информацию, П. не мог не знать о его содержимом и не понимать секретный характер ряда скопированных документов.

Исходя из изложенного вина П. в нару-шении правил обращения со сведениями, составляющими государственную тайну, сомнений не вызывает.

Отменяя приказ о предупреждении заяви-теля о неполном служебном соответствии ввиду его несоответствия тяжести совершен-ного проступка и степени вины военнору-жащего, суд оставил без внимания, что ко-мандир при его издании учел все обстоятель-ства, которые в силу закона надлежит учи-тывать, в связи с чем применение данного



вида взыскания не может быть признано незаконным

Определение Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2014 г. № 202-КГ14-4 по заявлению И. (извлечение)

Ленинградский окружной военный суд 17 января 2013 г. отменил в апелляционном порядке решение Петрозаводского гарнизонного военного суда от 5 июля 2012 г. об отказе И. в удовлетворении заявления, в котором он просил признать незаконным приказ командира от 3 апреля 2012 г. о предупреждении о неполном служебном соответствии за неисполнение обязанностей должностного регламента, выразившееся в неподготовке документов к увольнению сержанта К. в запас, и принял новое решение о признании оспариваемого приказа незаконным.

Удовлетворяя заявление И., окружной военный суд указал, что материалами дела не подтверждено соблюдение командиром процедуры привлечения заявителя к дисциплинарной ответственности, а объявленное ему взыскание явно не соответствует тяжести совершенного им проступка, данным о его личности и наступившим последствиям.

В кассационной жалобе представитель воинского должностного лица просил апелляционное определение отменить и оставить в силе решение суда первой инстанции, указав в обоснование жалобы, что при назначении взыскания по результатам разбирательства командир учел все предусмотренные законом и Дисциплинарным уставом обстоятельства, в том числе привлечение заявителя ранее к дисциплинарной ответственности, после чего в пределах предоставленных полномочий предупредил И. о неполном служебном соответствии.

Рассмотрев материалы гражданского дела и обсудив доводы кассационной жалобы, Военная коллегия жалобу удовлетворила по следующим основаниям.

Согласно ст. 387 ГПК РФ основаниями для отмены или изменения судебных поста-

новлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального или процессуального права, повлиявшие на исход дела, без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Судом апелляционной инстанции при рассмотрении дела допущены существенные нарушения норм материального права, выразившиеся в следующем.

Согласно п. 1 ст. 28.5 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» при назначении дисциплинарного взыскания учитываются характер дисциплинарного проступка, обстоятельства и последствия его совершения, форма вины, личность военнослужащего, совершившего дисциплинарный проступок, обстоятельства, смягчающие дисциплинарную ответственность, и обстоятельства, отягчающие дисциплинарную ответственность.

При этом в соответствии со ст. 52 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495, при совершении военнослужащим дисциплинарного проступка командир (начальник) должен учитывать, что применяемое взыскание как мера укрепления воинской дисциплины и воспитания военнослужащих должно соответствовать тяжести совершенного проступка и степени вины, установленным командиром (начальником) в результате проведенного разбирательства.

Из материалов дела следует, что основанием для предупреждения И. о неполном служебном соответствии явилось неисполнение им должностных обязанностей, выразившееся в том, что в нарушение должностного регламента заявитель не подготовил и не направил по команде документы к досрочному увольнению с военной службы военнослужащего К.



Принятию решения о привлечении заявителя к дисциплинарной ответственности предшествовало разбирательство, в ходе которого было установлено, что И., ранее проходивший военную службу в кадровых органах, 1 июля 2011 г. был назначен на должность офицера отделения комплектования отдела кадров воинской части, в обязанности которого входило оформление документов по назначению, перемещению, увольнению военнослужащих аппарата воинской части и ее отделений в г. Лахденпохья и пос. Хийтола.

28 ноября 2011 г. на заседании аттестационной комиссии, обязанности секретаря которой исполнял заявитель, было принято решение о необходимости увольнения в связи с невыполнением условий контракта сержанта К., проходившего военную службу в отделении службы в г. Лахденпохья.

Однако И. в нарушение должностного регламента документы к увольнению К. не оформлял вплоть до 21 марта 2012 г., пока об этом не стало известно вышестоящему командованию.

В ходе разбирательства было установлено, что причиной неисполнения заявителем должностных обязанностей явилась личная недисциплинированность. Обстоятельств, смягчающих его дисциплинарную ответственность, установлено не было.

Кроме того, на момент принятия решения И. имел два неснятых дисциплинарных взыскания: выговор, объявленный 13 октября 2011 г. за некачественную подготовку документов, и строгий выговор, объявленный 20 марта 2012 г. за нарушение сроков подготовки и направления документов для принятия решения о дальнейшем прохождении военной службы военнослужащими, то есть за такие же дисциплинарные проступки.

Согласно п. 4 ст. 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих» данное обстоятельство признается отягчающим дисциплинарную ответственность.

Из изложенного следует, что при применении к И. дисциплинарного взыскания

командир, как это предусмотрено законом, учел характер дисциплинарного проступка, обстоятельства и последствия его совершения, форму вины, личность заявителя, отсутствие обстоятельств, смягчающих дисциплинарную ответственность, и обстоятельства, отягчающие дисциплинарную ответственность.

Поскольку И. после назначения на должность в нарушение должностных обязанностей трижды совершил дисциплинарные проступки, связанные с ненадлежащим оформлением и нарушением сроков подготовки кадровых документов, командир вправе был считать, что заявитель не в полной мере соответствует занимаемой должности.

При таких данных вывод суда апелляционной инстанции о явном несоответствии примененного к И. взыскания тяжести совершенного им проступка основан на неправильном толковании закона и противоречит установленным в суде обстоятельствам.

Вопреки утверждению суда апелляционной инстанции порядок привлечения заявителя к дисциплинарной ответственности соблюден.

После нарушения И. должностного регламента в соответствии с положениями ст. 28.8, 28.9 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и ст. 80 89 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации было проведено разбирательство, в ходе которого комиссией воинской части дана оценка характеру дисциплинарного проступка, обстоятельствам и последствиям его совершения, форме вины, личности заявителя, установлено отсутствие обстоятельств, смягчающих дисциплинарную ответственность, и наличие обстоятельств, отягчающих дисциплинарную ответственность.

По результатам разбирательства командиру воинской части рекомендовано предупредить И. о неполном служебном соответствии.



Командир воинской части обладает полномочиями по применению к заявителю данного вида взыскания, а само взыскание применено в установленные сроки.

Таким образом, суд первой инстанции, признавая законным приказ от 3 апреля 2012 г. о предупреждении И. о неполном служебном соответствии, пришел к правильному выводу о соответствии взыскания тяжести совершенного заявителем проступка и о соблюдении процедуры привлечения его к дисциплинарной ответственности. Вывод суда апелляционной инстанции об обратном не основан на законе.

На основании изложенного Военная коллегия отменила апелляционное определение Ленинградского окружного военного суда от 17 января 2013 г. по заявлению И. и оставила в силе решение Петрозаводского гарнизонного военного суда от 5 июля 2012 г.

Военнослужащие, заключившие контракт о прохождении военной службы в период обучения в военно-учебном заведении и назначенные после его окончания на воинские должности до 1 января 1998 г., имеют право на обеспечение жилыми помещениями по договору социального найма по месту военной службы и вправе претендовать на обеспечение жилыми помещениями по избранному месту жительства только при увольнении с военной службы

Определение Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. № 205-КГ13-34 по заявлению С. (извлечение)

Согласно решению Ростовского-на-Дону гарнизонного военного суда от 18 октября 2012 г., оставленному без изменения в апелляционном порядке 16 января 2013 г. Северо-Кавказским окружным военным судом, С. отказано в удовлетворении заявления, в котором он просил признать незаконным решение центральной жилищной комиссии управления Северо-Кавказского регионального командования внутренних войск МВД России от 30 мая 2012 г. об отказе в

признании нуждающимся в жилом помещении по договору социального найма.

В кассационной жалобе С., указывая на ошибочность выводов судов об утрате им права быть обеспеченным жилым помещением по договору социального найма в период военной службы после увольнения в 2002 г. в связи с истечением срока контракта и повторного поступления на военную службу в 2004 г., просил судебные постановления отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении заявления.

Рассмотрев материалы дела и обсудив доводы кассационной жалобы, Военная коллегия признала, что судами при рассмотрении дела допущены существенные нарушения норм материального права, что выразилось в следующем.

Из материалов дела следует, что С. в августе 1992 г. поступил в военно-учебное заведение и 23 сентября 1993 г. заключил контракт о прохождении военной службы на время обучения и первые пять лет после его окончания. После окончания военно-учебного заведения заявитель до 1 января 1998 г. был назначен на воинскую должность.

Согласно п. 1 ст. 15 Закона РФ от 22 января 1993 г. № 4338-1 «О статусе военнослужащих» военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, на первые пять лет военной службы (не считая времени обучения в военных образовательных учреждениях профессионального образования) предоставлялись служебные жилые помещения или общежития, а при продолжении военной службы свыше этих сроков – жилые помещения на общих основаниях.

Следовательно, условием обеспечения военнослужащих, заключивших контракт в период обучения в военно-учебном заведении, жилыми помещениями на общих основаниях являлось прохождение ими военной службы после окончания учебного заведения свыше пяти лет. Требований о заключении такими военнослужащими последующего контракта после окончания учебного заведения для обеспечения жилым по-



мещением на общих основаниях закон не содержал.

Названный закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Согласно абзацу третьему п. 1 ст. 15 указанного закона военнослужащим, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г. (за исключением курсантов военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования), предоставляются субсидия для приобретения или строительства жилого помещения либо жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более – по избранному месту жительства.

При этом на основании абзаца четвертого п. 1 ст. 15 Закона военнослужащие, назначенные на воинские должности после получения профессионального образования в военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования и получения в связи с этим офицерского воинского звания (начиная с 1998 г.) на весь срок военной службы обеспечиваются служебными жилыми помещениями.

Содержание названных норм в их взаимосвязи указывает на то, что военнослужащие, заключившие контракт в период обучения в военно-учебном заведении и назначенные после его окончания на воинские должности до 1 января 1998 г., подлежат обеспечению жилыми помещениями на общих основаниях по месту военной службы в порядке, указанном в старой редакции

закона – после пяти лет военной службы по окончании военно-учебного заведения.

Каких-либо оснований для обеспечения таких военнослужащих жилыми помещениями для постоянного проживания не по месту военной службы в период ее прохождения не имеется. Согласно абзацу третьему п. 1 ст. 15 Закона право на обеспечение жилым помещением по избранному месту жительства у них возникает только при увольнении с военной службы при наличии определенных условий.

Названная законодательная норма корреспондирует с п. 1 ст. 15 Закона РФ от 22 января 1993 г. № 4338-1 «О статусе военнослужащих», поскольку учитывает возникшее в период действия этого закона право военнослужащих на жилые помещения для постоянного проживания, заключивших первый контракт в период обеспечения в военно-учебном заведении и назначенных после его окончания на воинские должности до 1 января 1998 г.

И наоборот, в том случае, если военнослужащие в период обучения в военно-учебном заведении заключили контракт до 1998 г., а назначены после его окончания на воинскую должность после 1 января 1998 г., то они подлежат обеспечению на весь период военной службы только служебным жильем, поскольку такой контракт, согласно действующей редакции закона, в качестве первого для целей жилищного обеспечения не учитывается.

При этом в силу абзаца двенадцатого п. 1 ст. 15 Закона таким военнослужащим в случае их признания нуждающимися в жилых помещениях по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более предоставляется жилищная субсидия или жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти по избранному постоянному месту жительства.



Таким образом, военнослужащие, заключившие контракт о прохождении военной службы в период обучения в военно-учебном заведении и назначенные после его окончания на воинские должности до 1 января 1998 г., подлежат обеспечению жилыми помещениями для постоянного проживания только по месту военной службы и вправе претендовать на обеспечение жилыми помещениями по избранному месту жительства только при увольнении с военной службы.

На основании изложенного Военная коллегия отменила состоявшиеся по делу судебные постановления и приняла по делу новое решение, которым признала решение центральной жилищной комиссии управления Северо-Кавказского регионального командования внутренних войск МВД России об отказе в признании С. нуждающимся в жилом помещении по договору социального найма незаконным и обязала жилищную комиссию повторно рассмотреть рапорт заявителя о признании его нуждающимся в жилом помещении по договору социального найма.

Преподаватели военных профессиональных образовательных организаций, в отличие от офицеров в воинских званиях полковник, ему равном и выше, имеют право на дополнительную общую площадь жилого помещения только в период прохождения военной службы

Определение Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 202-КГ13-19 по заявлению К. (извлечение)

Санкт-Петербургский гарнизонный военный суд 19 февраля 2013 г. удовлетворил заявление бывшего преподавателя военной профессиональной образовательной организации К., в котором он просил признать незаконным решение жилищного органа об отказе в предоставлении ему распределенной двухкомнатной квартиры с учетом права на дополнительную общую площадь жилого помещения.

Ленинградский окружной военный суд, рассмотрев дело в апелляционном порядке 16 мая 2013 г., данное решение отменил и принял новое решение об отказе в удовлетворении заявления.

В кассационной жалобе К., утверждая о наличии предусмотренного законом права быть обеспеченным жилым помещением с учетом права на дополнительную площадь вне зависимости от увольнения с военной службы на момент его предоставления, просил апелляционное определение окружного военного суда отменить и оставить в силе решение гарнизонного военного суда.

Рассмотрев материалы гражданского дела и обсудив доводы кассационной жалобы, Военная коллегия признала, что судом апелляционной инстанции при рассмотрении дела существенных нарушений норм материального и процессуального права не допущено.

Из материалов дела следует, что должность преподавателя военной профессиональной образовательной организации, которую К. замещал с 16 февраля 2009 г., была сокращена, в связи с чем приказом начальника организации от 29 октября 2010 г. он был зачислен в распоряжение.

Заключением военно-врачебной комиссии от 2 декабря 2011 г. заявитель был признан ограниченно годным к военной службе, после чего обратился по команде с рапортом об увольнении в запас с оставлением в списках нуждающихся в жилых помещениях на основании решения жилищной комиссии организации от 20 мая 2009 г.

Приказом начальника военной профессиональной образовательной организации от 30 декабря 2011 г. К. уволен с военной службы по подп. «б» п. 3 ст. 51 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (в связи с признанием военно-врачебной комиссией ограниченно годным к военной службе) с последующим исключением из списков личного состава организации с 25 апреля 2012 г.



Извещением Департамента жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации от 15 ноября 2012 г. К. был проинформирован о распределении ему по избранному месту жительства двухкомнатной квартиры с учетом права на дополнительную жилую площадь, в предоставлении которой ему было отказано региональным жилищным органом.

Таким образом, по делу установлено, что на момент распределения заявителю жилого помещения он военную службу не проходил.

Это обстоятельство является юридически значимым.

Согласно п. 8 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных правоотношений) офицеры в воинских званиях полковник, ему равном и выше, проходящие военную службу либо уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, а также командиры воинских частей, военнослужащие, имеющие почетные звания Российской Федерации, военнослужащие – преподаватели военных образовательных учреждений профессионального образования, военных кафедр при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, военнослужащие – научные работники, имеющие ученые степени и (или) ученые звания, имеют право на дополнительную общую площадь жилого помещения размером не менее 15 квадратных метров и не более 25 квадратных метров.

Содержание названных правовых норм указывает на то, что преподаватели военных профессиональных образовательных организаций, в отличие от офицеров в воинских званиях полковник, ему равном и выше, при обеспечении жилым помещением имеют право на дополнительную общую

площадь жилого помещения только в период прохождения военной службы.

Поскольку после увольнения с военной службы К. преподавателем быть перестал, а право на дополнительную жилую площадь реализуется при предоставлении жилого помещения, вывод суда первой инстанции о наличии у заявителя права на обеспечение жильем с учетом права на дополнительную общую площадь жилого помещения не основан на законе.

Таким образом, суд апелляционной инстанции пришел к правильному выводу о законности отказа К. в предоставлении квартиры с учетом права на дополнительную общую площадь жилого помещения, в связи с чем правомерно отменил решение гарнизонного военного суда ввиду неправильного толкования им норм материального права.

На основании изложенного Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации апелляционное определение Ленинградского окружного военного суда от 16 мая 2013 г. оставила без изменения, а кассационную жалобу заявителя – без удовлетворения.

Военнослужащий, обеспеченный площадью жилого помещения по договору социального найма по месту службы менее учетной нормы, имеет право на получение жилья по установленным нормам по избранному месту жительства

Определение Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2013 г. № 202-КГ13-20 по заявлению Т. (извлечение)

Согласно решению Санкт-Петербургского гарнизонного военного суда от 4 декабря 2012 г., оставленному без изменения в апелляционном порядке 18 марта 2013 г. Ленинградским окружным военным судом, Т. отказано в удовлетворении заявления, в котором он просил признать незаконным решение начальника Федерального государственного казенного учреждения «Западное региональное управление жилищно-



го обеспечения» Минобороны России (далее – ФГКУ «ЗРУЖО») от 29 октября 2012 г. об отказе в предоставлении ему распределенного жилого помещения по избранному месту жительства в связи с обеспечением ранее жильем за счет федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, и обязать названное должностное лицо повторно рассмотреть вопрос о предоставлении ему жилого помещения.

В кассационной жалобе Т., указывая на предусмотренное законом и иными нормативными правовыми актами право быть обеспеченным жилым помещением с учетом ранее предоставленного при условии, что общая площадь предоставляемого жилья не будет превышать норму предоставления, просит судебные постановления отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении заявления.

Рассмотрев материалы дела и обсудив доводы, приведенные в кассационной жалобе, Военная коллегия отменила состоявшиеся по делу судебные постановления и приняла по делу новое решение, которым признала незаконным решение начальника ФГКУ «ЗРУЖО» от 29 октября 2012 г. об отказе в предоставлении Т. жилого помещения по договору социального найма по следующим основаниям.

В суде установлено, что проходившему с июля 1981 года военную службу Т., в октябре 1988 года на семью из пяти человек Министерством обороны СССР была предоставлена трехкомнатная служебная квартира общей площадью жилого помещения 71,6 кв. м, расположенная в пос. Песочном Выборгского района Ленинградской области.

В октябре 2004 года заявитель расторг брак и в январе 2008 года был признан нуждающимся в жилом помещении по избранному месту жительства после увольнения в запас в г. Санкт-Петербурге с составом семьи из одного человека.

Приказом командира Ленинградской военно-морской базы от 30 октября 2009 г.

Т. уволен в запас в связи с организационно-штатными мероприятиями и приказом командира от 4 декабря 2009 г. исключен из списков личного состава воинской части с оставлением в списках нуждающихся в жилых помещениях.

25 сентября 2012 г. Департамент жилищного обеспечения Минобороны России известил заявителя о предоставлении ему в г. Санкт-Петербурге однокомнатной квартиры общей площадью 41,1 кв. м и предложил компенсировать за счет собственных средств излишки жилой площади в размере 14,05 кв. м, складывающиеся из 8,95 кв. м (размер общей площади жилого помещения, приходящийся на долю заявителя в занимаемом жилом помещении) и 5,1 кв. м (размер превышения положенного к распределению жилья).

На тот период в квартире, предоставленной Т. по месту службы, было зарегистрировано вместе с ним 8 человек, в том числе сын бывшей жены, 2004 года рождения, и два внука, 2003 и 2011 годов рождения.

Решением начальника ФГКУ «ЗРУЖО» от 29 октября 2012 г. заявителю было отказано в предоставлении распределенного жилого помещения в связи с получением ранее жилого помещения за счет Министерства обороны, которое он не сдал.

Отказывая в удовлетворении заявления, суд первой инстанции согласился с решением начальника ФГКУ «ЗРУЖО» о возможности предоставления Т. жилья только после сдачи ранее полученного по месту военной службы, что соответствует положениям п. 5 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», согласно которому в случае освобождения жилых помещений, занимаемых военнослужащими и совместно проживающими с ними членами их семей, за исключением жилых помещений, находящихся в их собственности, указанные помещения предоставляются другим военнослужащим и членам их семей.

Соглашаясь с этим решением, суд апелляционной инстанции также указал, что материалы дела не содержат бесспорных



данных о том, что занимаемое заявителем жилое помещение исключено из специализированного жилого фонда.

При этом судами были оставлены без внимания следующие обстоятельства, имеющие значение для принятия правильного решения по делу.

Из материалов дела следует, что Т. вместе с заявлением представил в суд две справки о том, что занимаемая им квартира в настоящее время принадлежит не Министерству обороны Российской Федерации, а муниципальному образованию «Полянское сельское поселение» Выборгского района Ленинградской области. Копии этих документов вместе с заявлением председательствующим по делу были направлены должностному лицу, чьи действия оспариваются, а впоследствии исследованы в судебном заседании.

Таким образом, в судебном заседании установлено, что предоставленная заявителю квартира исключена из специализированного жилищного фонда Минобороны России и передана в муниципальный фонд местного органа самоуправления, то есть содержание и использование указанного жилищного фонда были отнесены к вопросам местного значения. Данное обстоятельство не отрицалось должностным лицом, чьи действия оспариваются, а также учитывалось Департаментом жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации при распределении Т. жилья.

Оставление судом без внимания этого обстоятельства привело к неправильному определению обстоятельств, имеющих значение для дела, и, как следствие, к неправильному применению норм материального права.

С учетом установленных данных суду при разрешении заявления Т. следовало установить его нуждаемость в жилом помещении. Тем более что для этого имелись веские основания.

Согласно решению муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области

от 26 октября 2005 г. № 3/53 «Об установлении нормы предоставления и учетной нормы площади жилого помещения» учетная норма площади жилого помещения установлена в размере 9 кв. м общей площади жилого помещения на человека. Такая же учетная норма установлена в г. Санкт-Петербурге законом от 19 июля 2005 г. № 407-65.

Поскольку в квартире, занимаемой заявителем, зарегистрировано 8 человек, на каждого из них приходится по 8,95 кв. м. общей площади, то есть менее учетной нормы.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, признаются граждане, являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и обеспеченные общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы.

Из этого следует, что Т. правомерно был поставлен на учет нуждающихся в жилом помещении.

Согласно чч. 1, 3 ст. 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» норма площади жилого помещения, предоставляемого военнослужащему в собственность бесплатно или по договору социального найма, составляет 18 кв. м общей площади жилого помещения на одного человека, а с учетом конструктивных и технических параметров многоквартирного дома или жилого дома жилое помещение может быть предоставлено общей площадью, превышающей размер общей площади жилого помещения, но не более 9 квадратных метров общей площади жилого помещения в общей сложности, для одиноко проживающего военнослужащего – не более 18 кв. м общей площади жилого помещения.



Каких-либо дополнительных условий, ограничивающих право военнослужащего, признанного в установленном порядке нуждающимся в жилом помещении, эта норма не содержит.

Что касается сохранения права пользования квартирой, принадлежащей органу местного самоуправления, за бывшими членами семьи Т., то это обстоятельство не является основанием для отказа в предоставлении заявителю жилого помещения за счет Министерства обороны Российской Федерации, поскольку в данном случае нарушение положений п. 5 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» отсутствует.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в определении от 25 декабря 2003 г. № 453-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Сертолово» Ленинградской области на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 5 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», вопросы обеспечения жильем военнослужащих и членов их семей как граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, должны решаться совместно госу-

дарственными органами и органами местного самоуправления.

По делу установлено, что этот вопрос решен следующим образом: по решению Департамента жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации от 25 сентября 2012 г. Т. обязуется компенсировать государству стоимость площади жилого помещения, приходящегося на долю заявителя в занимаемом жилом помещении, а орган местного самоуправления предоставляет бывшим членам семьи заявителя занимаемую ими квартиру с учетом доли жилого помещения Т. При этом на каждого из них после выселения заявителя будет приходиться 10,22 кв. м, то есть не более нормы предоставления.

В отсутствие федерального закона о формах участия органов местного самоуправления в обеспечении жильем военнослужащих такое решение действующему законодательству не противоречит.

Таким образом, решение начальника ФГУ «ЗРУЖО» об отказе Т. в предоставлении распределенного по избранному месту жительства после увольнения с военной службы жилого помещения является ошибочным, а вывод судов о правомерности такого решения основан на неправильном толковании закона.

Информация

В Камчатском крае военнослужащий и его знакомый признаны виновными в покушении на мошенничество

Доказательства, собранные военным следственным отделом Следственного комитета Российской Федерации по гарнизону Петропавловск-Камчатский, признаны судом достаточными для вынесения обвинительного приговора военнослужащему военной комендатуры Вилючинского гарнизона младшему сержанту К. и безработному Г.

Они признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30, ч. 2 ст. 159 (покушение на мошенничество, совершенное группой лиц по предварительному сговору) и ч. 2 ст. 327 УК РФ (подделка документов с целью облегчить совершение другого преступления).

Судом установлено, что в августе 2013 года К. и Г. разместили в торговых центрах г. Петропавловска-Камчатского и г. Елизово Камчатского края урны для пожертвований, указав на них заведомо ложную информацию о сборе денег для лечения гражданки Кир., у которой диагностирована опухоль головного мозга.

В конце сентября 2013 года К., зная, что один из жителей г. Петропавловска-Камчатского желает оказать материальную помощь для ее лечения в размере 50 тысяч рублей, представился родственником последней, предъявив в подтверждение поддельное водительское удостоверение. При получении денежных средств злоумышленники были задержаны сотрудниками правоохранительных органов.

Приговором 35 гарнизонного военного суда К. и Г. назначено наказание в виде лишения свободы на срок 1 года 6 месяцев с отбыванием в колонии-поселении.



ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕДИЦИНСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОДГОТОВКИ И ПРИЗЫВА НА ВОЕННУЮ СЛУЖБУ

А.А. Согияйнен, кандидат медицинских наук

Как показывают проведенные исследования¹, вопросы правового регулирования медицинского обеспечения подготовки и призыва на военную службу недостаточно знакомы как работникам военных комиссариатов, так и работникам лечебно-профилактических учреждений, привлекаемым к медицинскому освидетельствованию и медицинскому обследованию призывников на предмет годности к военной службе, что является одной из главных причин большого количества жалоб, в том числе и в судебные органы.

Так, в целях определения степени удовлетворенности медицинским обеспечением во время подготовки и призыва на военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, в 2012 г. нами было проведено социологическое исследование. В него включались молодые люди от 18 до 27 лет (n=423), проживающие в 3-м медицинском округе Московской области, которым было предложено заполнить специально разработанный анонимный опросник.

В результате исследования было выяснено, что удовлетворены результатами медицинского обеспечения во время подготовки к военной службе только 47,6 % респондентов, 36,7 % полностью не удовле-

творены, а 15,7 % удовлетворены не в полной мере. Во время призыва медицинское обеспечение устроило 51,0 % опрошенных, не устроило полностью 33,9 %, устроило не в полной мере – 15,1 %. При опросе удалось выяснить, что 56,2 % из числа прошедших военную службу были удовлетворены медицинским обеспечением во время службы в Вооруженных Силах Российской Федерации, 17,8 % удовлетворены не в полной мере, 16,1 % полностью не удовлетворены, 9,9 % затруднились ответить на поставленный вопрос².

С момента предыдущей публикации, посвященной данной проблематике, в 2011 г.³ прошло довольно много времени, в действие вступили новые законодательные акты, накопилось много информации в процессе работы с обращениями граждан по данным вопросам и проведения военно-врачебной экспертизы в условиях военной поликлиники.

Общие вопросы организации и проведения военно-врачебной экспертизы регламентируются Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ, а также Федеральным законом «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ.

¹ Согияйнен А.А. Здоровье нации и демографические тенденции Российской Федерации (на примере юношей призывного возраста) // Материалы междисциплинарной научно-практической конференции с международным участием «Сохрани мне жизнь: ценность жизни в контексте гуманитарного и утилитарного подходов». Смоленск, 2012. С. 137 – 138.

² Чичерин Л.П., Щепин В.О., Согияйнен А.А. Оптимизация медицинского обеспечения подготовки и призыва на военную службу. Ярославль, 2013. 136 с.

³ Гацко М.Ф., Согияйнен А.А. Правовое регулирование медицинского освидетельствования призывников // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 1. С. 82 – 89.



Порядок медицинского обеспечения граждан Российской Федерации до их первоначальной постановки на воинский учет определяет приказ Министра обороны Российской Федерации и Министерства здравоохранения Российской Федерации «Об организации медицинского обеспечения подготовки граждан Российской Федерации к военной службе» от 23 мая 2001 г. № 240/168. Согласно требованиям указанного совместного приказа организация медицинского обеспечения призывников осуществляется в три этапа:

– первый этап включает в себя: медицинское наблюдение до первичной постановки их на воинский учет, распределение по основным группам здоровья (молодые люди 15 – 16 лет),

– на втором этапе происходит первоначальная постановка на воинский учет, распределение по категориям годности к военной службе (в 17 лет),

– третий этап завершается призывом в Вооруженные Силы Российской Федерации (18 – 27 лет).

После призыва медицинское обеспечение военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, осуществляется в соответствии с требованиями Руководства по медицинскому обеспечению Вооруженных Сил Российской Федерации на мирное время.

В настоящее время порядок проведения медицинского освидетельствования граждан при первоначальной постановке на воинский учет и призыве на военную службу определен новым Положением о военно-врачебной экспертизе, которое вступило в силу с 1 января 2014 г. Для граждан существует возможность проведения независимой военно-врачебной экспертизы, которая осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о независимой военно-врачебной экспертизе» от 28 июля 2008 г. № 574.

Организация медицинского освидетельствования граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации регулируется при-

казом Министра обороны Российской Федерации «О порядке проведения военно-врачебной экспертизы и медицинского освидетельствования в Вооруженных Силах Российской Федерации» от 20 августа 2003 г. № 200.

При этом, под медицинским освидетельствованием понимается комплексное изучение и оценка физического развития и состояния здоровья на момент освидетельствования в целях определения годности к военной службе, обучению (службе) по военно-учетной специальности, службе в органах, разрешение других вопросов, которые предусмотрены указанным приказом, с вынесением письменного заключения. Целью медицинского освидетельствования граждан призывного возраста является определение категории годности к военной службе, а также степени нуждаемости в лечебно-профилактических мероприятиях.

Организация медицинского освидетельствования граждан в год достижения ими 17 лет при первоначальной постановке на воинский учет возлагается на комиссии по постановке граждан на воинский учет, которые создаются в отделах военных комиссариатов.

При призыве граждан на военную службу организация медицинского освидетельствования возлагается на призывные комиссии отделов военных комиссариатов муниципальных образований.

В соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» призыв граждан на военную службу осуществляется по указу Президента Российской Федерации. Призыву на военную службу подлежат граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, не пребывающие в запасе. Решение об их призыве на военную службу может быть принято только после достижения ими 18-летнего возраста.

Согласно п. 1 ст. 9 названного Федерального закона в период с 1 января по 31 марта в год достижения юношами 17-летнего возраста проводится первоначальная постановка их на воинский учет. В этот пери-



од, а также при их призыве на военную службу в обязательном порядке проводится медицинское освидетельствование и медицинское обследование военно-врачебной комиссией при военном комиссариате с участием врачей-специалистов (терапевта, хирурга, невропатолога, психиатра, окулиста, отоларинголога, стоматолога, а при необходимости – и других специалистов). Данные специалисты привлекаются к этой работе из лечебно-профилактических учреждений государственной медицинской системы в соответствии с требованиями, изложенными в Положении о военно-врачебной экспертизе. Врачи призывной комиссии имеют право затребовать медицинские документы о состоянии здоровья призывника из медицинского учреждения любой правовой формы.

Каждому врачу-специалисту предоставляется оборудованный, обеспеченный необходимым медицинским инструментом и медикаментами кабинет (комната). Перед началом медицинского освидетельствования граждан врачи-специалисты должны внимательно ознакомиться с медицинскими документами, полученными из лечебно-профилактических учреждений, и содержащимися в них сведениями, также они должны учитывать при оценке состояния здоровья физическое развитие человека. Руководство работой медицинского персонала на призывном пункте осуществляется врачом – членом призывной комиссии, назначаемым из числа наиболее квалифицированных врачей-специалистов, обладающим необходимыми знаниями и опытом в области военно-врачебной экспертизы.

Врач-специалист, привлекаемый к медицинскому освидетельствованию призывника, изучив результаты клинико-инструментального исследования и оценив состояние здоровья, выносит заключение о категории его годности к военной службе с соответствующими формулировками в учетной карте призывника и карте медицинского освидетельствования гражданина, подлежащего призыву на военную службу.

При невозможности получить медицинское заключение о годности гражданина к военной службе по состоянию здоровья на месте указанный гражданин направляется на амбулаторное или стационарное медицинское обследование в медицинскую организацию, чаще всего расположенную на территории субъекта Российской Федерации, в котором он проживает. Конкретное учреждение определяет военно-врачебная комиссия, этот аспект не лишает права гражданина на выбор медицинской организации и не запрещает представлять в подтверждение уровня состояния своего здоровья медицинские документы (заключения независимых экспертов) из любых медицинских учреждений независимо от их формы собственности⁴. От медицинского учреждения, в которое выдано направление, требуется, после детального обследования, подробно отразить в акте объективные данные и развернутый диагноз заболевания в соответствии с Международной классификацией болезней десятого пересмотра МКБ-10 (принята 43-й Всемирной Ассамблеей Здравоохранения) с указанием степени выраженности заболевания, его стадии и нарушения функции органа или системы органов. Акт подписывается врачом, проводившим обследование, главным врачом и заверяется печатью учреждения.

Годность граждан к военной службе по состоянию здоровья и физическому развитию, их предназначение в виды и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации каждым врачом-специалистом определяются методом индивидуальной оценки. В случае невозможности дать медицинское заключение о годности гражданина к военной службе на месте указанный гражданин направляется на амбулаторное или стационарное медицинское обследование в медицинское учреждение, расположенное на территории субъекта Российской Федерации, в котором он проживает.

Врачи-специалисты по результатам медицинского освидетельствования граждан

⁴ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 10 июня 2009 г. № ГКПИ09-515.



при первоначальной постановке на воинский учет и призыве на военную службу дают заключение о годности к военной службе по следующим категориям:

«А» – годен к военной службе;

«Б» – годен к военной службе с незначительными ограничениями;

«В» – ограниченно годен к военной службе;

«Г» – временно не годен к военной службе;

«Д» – не годен к военной службе.

Граждане, признанные при медицинском освидетельствовании годными к военной службе (категория «А») или годными к военной службе с незначительными ограничениями (категория «Б»), подлежат призыву на военную службу. Для такой категории граждан, в соответствии с расписанием болезней и таблицей дополнительных требований к состоянию здоровья, определяется показатель предназначения для прохождения военной службы в определенных родах войск и воинских частях.

Согласно разделу «а» таблицы дополнительных требований к состоянию здоровья предусмотрены четыре таких показателя, обозначаемые цифрой (1, 2, 3 и 4), которая проставляется после указания категории годности гражданина к военной службе.

Лишь граждане с показателем годности «1» могут быть призваны в части специального назначения, в десантно-штурмовые части, а также в Воздушно-десантные войска, в морскую пехоту и в пограничные органы ФСБ России.

В плавсостав ВМФ призываются только граждане с показателем годности «2», аналогичные требования предъявляются к лицам, проходящим военную службу на должностях водителей и членов экипажей танков, инженерных машин на базе танков и тягачей и др.

Граждане с показателем годности «3» предназначаются для службы в качестве водителей и членов экипажей бронемашин, пусковых установок ракетных частей, а также службы в химических частях и на должностях специалистов заправки и хранения

горючего, во внутренних войсках МВД России, в охранных и зенитно-ракетных частях.

Граждане с показателем годности «4» предназначаются для службы в частях связи, радиотехнических частях, а также для службы в остальных частях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований.

При определении показателя предназначения граждан для прохождения военной службы учитываются рост и вес призывника, состояние его зрения, слуха, перенесенные ранее заболевания и другие факторы. Например, при массе тела более 90 кг к военной службе в воздушно-десантных и десантно-штурмовых частях призывник не годен, а рост кандидата в спецназ должен быть не ниже 170 см и не выше 185 см.

Граждане, признанные ограниченно годными к военной службе (категория «В»), освобождаются от призыва на военную службу.

Граждане, признанные временно не годными к военной службе (категория «Г»), от призыва на военную службу не освобождаются, им лишь предоставляется призывной комиссией отсрочка от призыва до 12 месяцев для обследования (лечения). В отношении граждан, признанных временно не годными к военной службе, врачом-специалистом дается заключение о временной негодности к военной службе, с указанием, на какой именно период времени этот гражданин подлежит обследованию (лечению). При возможности завершить медицинское обследование (лечение) гражданина до окончания работы комиссии по постановке граждан на воинский учет или призывной комиссии врач-специалист выносит заключение о том, что гражданин нуждается в медицинском обследовании (лечении) с указанием срока явки на повторное медицинское освидетельствование.

Граждане, признанные не годными к военной службе (категория «Д»), освобождаются от призыва на военную службу и снимаются с воинского учета.



Заключения военно-врачебной экспертизы имеют четко выраженный правовой характер. Они всегда влекут для данного гражданина конкретные правовые последствия, ведь от заключения военно-врачебной экспертизы зависит, призовут гражданина на военную службу либо нет, а также возникнет у уже призванного на военную службу гражданина право на досрочное увольнение с военной службы по состоянию здоровья либо нет. Заключения военно-врачебной экспертизы являются обязательными для исполнения должностными лицами на территории Российской Федерации.

На основании заключений военно-врачебных экспертиз призывные комиссии принимают соответствующие решения. Председатель призывной комиссии должен объявить решение гражданину, в отношении которого оно принято, а по требованию гражданина выдать ему копию решения.

Решение призывной комиссии может быть обжаловано гражданином либо его законным представителем в призывную комиссию соответствующего субъекта Российской Федерации или же в суд.

Жалоба гражданина должна быть рассмотрена в пятидневный срок со дня ее поступления в призывную комиссию соответствующего субъекта Российской Федерации. В этом случае выполнение решения призывной комиссии приостанавливается до вынесения решения призывной комиссией соответствующего субъекта Российской Федерации или вступления в законную силу решения суда.

В случае несогласия с заключением военно-врачебной комиссии военнослужащие, граждане, подлежащие призыву на военную службу и поступающие на военную службу по контракту, имеют право на производство независимой военно-врачебной экспертизы.

Положение о независимой военно-врачебной экспертизе утверждено Постановле-

нием Правительства Российской Федерации от 28 июля 2008 г. № 574.

Экспертиза признается независимой, если производящие ее эксперт либо члены комиссии не находятся в служебной или иной зависимости от учреждения или военно-врачебной комиссии, производивших медицинскую экспертизу, а также от органов, учреждений, должностных лиц и граждан, заинтересованных в результатах независимой экспертизы.

Признать решение (действие) призывной комиссии военного комиссариата о призыве гражданина на военную службу незаконным можно только в порядке гл. 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих)⁵.

Однако суды исходят из того, что претензии по наличию или отсутствию документального подтверждения квалификации врачей, лицензирования медицинской деятельности правового значения не имеют, и при вынесении решений принимают во внимание только нарушения непосредственно самой процедуры проведения военно-врачебной экспертизы⁶.

В соответствии со ст. 256 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации решение призывной комиссии военного комиссариата можно оспорить в течение трех месяцев. При этом первым днем указанного срока будет являться день получения копии указанного решения (п. 7 ст. 28 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»).

Таким образом, рассмотрев вопросы правового регулирования военно-врачебной экспертизы при подготовке и призыве на военную службу, можно сделать следующие выводы:

⁵ Фесик А.Н. О некоторых вопросах правоприменительной практики, связанной с призывом граждан на военную службу // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 5.

⁶ Определение судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 21 сентября 2010 г. по делу № 33-29344.



1. В целях комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации здоровым контингентом юноши призывного возраста проходят двухступенчатую военно-врачебную экспертизу (во время первоначальной постановки на воинский учет и непосредственно во время призыва в Вооруженные Силы).

2. Значительное количество жалоб и обращений в судебные инстанции приходится именно на действия (бездействие) воен-

но-врачебных комиссий. Более 52 % призывников и их родителей не удовлетворены качеством проводимой экспертизы.

3. У граждан, проходящих военно-врачебную комиссию, имеется законная возможность представлять медицинские документы из лечебных учреждений любых форм собственности, а также право оспорить решение военно-врачебной комиссии отдела военного комиссариата муниципального образования в судебном порядке.

Информация

В Иркутске сотрудники военного комиссариата признаны виновными в мошенничестве при оказании ритуальных услуг

Доказательства, собранные военным следственным отделом Следственного комитета Российской Федерации по Иркутскому гарнизону, признаны судом достаточными для вынесения приговора старшему помощнику начальника отделения социального обслуживания пенсионеров и членов их семей Центра социального обеспечения военного комиссариата Иркутской области П., начальнику отделения социального обеспечения отдела военного комиссариата Иркутской области по городу Нижнеудинску и Нижнеудинскому району Б. и исполнителю директору индивидуального предпринимателя без образования юридического лица Пер. Они признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество, совершенное в особо крупном размере).

Судом установлено, что Б., имея доступ к соответствующим архивам, осуществляла поиск усопших ветеранов Великой Отечественной войны и приравненных к ним категорий граждан. Указанную информацию П. проверяла по системе автоматизированного учета областного военкомата, после чего П. от имени представителя Братского филиала ЗАО «Военно-мемориальная компания» направляла запросы в органы государственной регистрации актов гражданского состояния о представлении дубликатов свидетельств о смерти указанных лиц. В последующем П. на основании полученных документов изготавливала фиктивные свидетельства о смерти, а Пер. совместно с Б. – договоры об оказании ритуальных услуг с мнимыми заявителями, а также фиктивные акты приемки работ по производству погребения и установке памятников. В общей сложности с декабря 2006 по сентябрь 2010 года Б., Пер. и П. изготовили документы, в которых содержались не соответствующие действительности сведения на 360 человек. На их основании военный комиссариат Иркутской области компенсировал затраты индивидуальных предпринимателей и ЗАО «Военно-мемориальная компания», якобы понесенные ими в связи с производством погребений, изготовлением и установкой в местах захоронений надгробных памятников. Данными действиями государству причинен ущерб на сумму 5,3 миллиона рублей, которыми злоумышленники распорядились по своему усмотрению.

В ходе предварительного следствия П. полностью признала свою вину в инкриминируемом деянии и возместила в общей сложности 4,7 миллиона рублей.

Нижнеудинским городским судом Иркутской области Пер. назначено наказание в виде лишения свободы на срок 5 лет с отбыванием в исправительной колонии общего режима и штрафа в размере 500 тысяч рублей без ограничения свободы, Б. – 4 года 6 месяцев условно с испытательным сроком 3 года и штрафа в размере 300 тысяч рублей, П. – 4 года условно с испытательным сроком 3 года и штрафа в размере 500 тысяч рублей.

Кроме того, суд лишил Пер. и Б. права занимать должности, связанные с выполнением административно-хозяйственных и организационно-распорядительных функций, обслуживанием материальных ценностей, а также связанным с движением и контролем денежных средств, в государственных, муниципальных органах и учреждениях, а также Вооруженных Силах РФ, иных войсках и воинских формированиях РФ на срок 2 года.

Одновременно суд удовлетворил иск потерпевшей стороны о взыскании со всех обвиняемых в солидарном порядке 532 тысячи рублей.



ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОНТРАКТЫ НА ПОСТАВКУ ПРОДУКЦИИ И ВЫПОЛНЕНИЕ РАБОТ В КОНТЕКСТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА “О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД”

Н.В. Кандыбко, профессор кафедры управления экономикой производства и ремонта вооружения и техники Военного университета, доктор экономических наук, профессор;

О.В. Елисеев, помощник начальника Военного университета по правовой работе

Особенности государственного контракта

С 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (далее – Закон № 44-ФЗ), который внес много новаций в сферу заключения и исполнения государственных контрактов.

Государственный контракт регламентирует права и обязательства как государственного заказчика, так и исполнителя (поставщика). Он является основным документом, устанавливающим объем, номенклатуру, качество, цену, сроки, порядок расчетов, поставки и приемки товаров, работ и услуг для государственных нужд, а также регламентирует ответственность сторон.

По своей правовой природе государственный контракт является гражданско-правовым договором. Вследствие этого контракту, с одной стороны, присущи все особенности и характеристики обычного договора, но, с другой стороны, государственный контракт обладает и рядом особенностей, в частности:

1) заказчиком (покупателем) является государственный орган – государственный заказчик;

2) наличие оснований заключения государственного контракта;

3) порядок и сроки заключения государственного контракта определены Законом № 44-ФЗ;

4) не допускается перемена поставщика;

5) условия государственного контракта по общему правилу изменять запрещается;

6) цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта;

7) особый порядок одностороннего отказа от исполнения контракта;

8) должно быть обязательное условие ответственности сторон и о порядке оплаты и приемки по контракту;

9) может быть затребована информация о субподрядчиках (соисполнителях) по контракту;

10) должно (может)¹ быть затребовано обеспечение исполнения контракта;

12) может быть введено банковское сопровождение контракта;

¹ При закупке продукции у единственного поставщика заказчик, в ряде случаев, вправе не устанавливать обеспечение контракта; казенные учреждения освобождены от предоставления обеспечения контракта.



13) возможность заключения контракта «жизненного цикла»².

Субъектный состав государственного контракта

Структура субъектного состава государственного контракта специфична. Поставщиком продукции и в государственном контракте, и в заключенном на его основе договоре поставки являются предприятия, организации различных организационно-правовых форм и форм собственности, имеющие лицензию на занятие соответствующим видом деятельности.

Законодательно установлена обязанность отдельных категорий юридических лиц заключить государственный контракт. В частности, заключение государственного контракта обязательно:

- для единственных поставщиков, определенных законодательными актами Российской Федерации, Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (при условии обеспечения уровня рентабельности, определенного Правительством Российской Федерации);
- для федеральных казенных предприятий по решению Правительства Российской Федерации;
- для организаций, в объеме производства которых государственный оборонный заказ (далее также – ГОЗ) превышает 70 %, на поставки материальных ценностей в государственный материальный резерв;
- для государственных унитарных предприятий, организаций, занимающих доминирующее положение на товарном рынке продукции по ГОЗ, если по результатам торгов не определен победитель.

Доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта, при котором он осуществляет или имеет возможность осуществлять поставки сырья, материалов и комплектующих изделий, выполнение работ, оказание услуг, необходимые для вы-

полнения государственного оборонного заказа, и в отношении этого хозяйствующего субъекта выполняется хотя бы одно из следующих условий:

- хозяйствующий субъект включен в установленном порядке в реестр единственных поставщиков (исполнителей, подрядчиков);
- хозяйствующий субъект является единственным производителем продукции по государственному оборонному заказу, использование которой, и (или) ее составных частей, и (или) комплектующих изделий при выполнении государственного оборонного заказа предусмотрено конструкторской или иной документацией либо требованиями государственного заказчика.

Второй стороной в государственном контракте является государственный заказчик. Закон не называет его покупателем, что не случайно. Ведь во многих случаях товары передаются не самому заказчику, а указанному им лицу, которое и является собственным покупателем.

Особенность правового статуса государственного заказчика (всегда выступает от имени государства, представляет общегосударственные интересы) определяет необходимость закрепления за ним в контрактных отношениях некоторых полномочий прерогативного характера:

1. Право руководства и контроля.

Федеральным законом «О государственном оборонном заказе» от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ установлено право государственного заказчика осуществлять контроль за использованием головным исполнителем (исполнителем) финансовых средств, выделенных на выполнение оборонного заказа, а также контролировать выполнение работ как на отдельных этапах, так и в целом.

2. Обязанность устанавливать штрафные санкции.

В случае просрочки исполнения поставщиком обязательств (в том числе гаран-

² В случаях, предусмотренных Постановлением Правительства Российской Федерации «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» от 28 ноября 2013 г. № 1087, заключается контракт, предусматривающий закупку товара или работы, последующие обслуживание, эксплуатацию в течение срока службы, ремонт, утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта (контракт жизненного цикла).



тийного обязательства), предусмотренных контрактом, а также в иных случаях ненадлежащего исполнения поставщиком обязательств, предусмотренных контрактом, заказчик обязан направить поставщику требование об уплате неустоек (штрафов, пеней).

Пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения обязательства, предусмотренного контрактом, начиная со дня, следующего после дня истечения установленного контрактом срока исполнения обязательства. Размер пени устанавливается Правительством Российской Федерации, но не менее чем 1/300 действующей на дату уплаты пени ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от цены контракта, уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом и фактически исполненных.

Штрафы начисляются за ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом, за исключением просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств (в том числе гарантийного обязательства), предусмотренных контрактом. Размер штрафа устанавливается контрактом в виде фиксированной суммы, определенной в порядке, установленном Правительством Российской Федерации³.

Жесткий режим санкций, предъявляемых к поставщикам продукции по ГОЗ, обусловлен важностью исполняемых обязательств для государства и общества.

3. Обязанность устанавливать обеспечение исполнения контракта.

Обеспечение исполнения контракта предоставляется по выбору участника закупки – либо внесение денежных средств на счет заказчика, либо предоставление банковской гарантии, срок действия которой должен превышать срок действия контракта не менее чем на один месяц.

Законом № 44-ФЗ установлен следующий размер обеспечения контракта:

- от 5 % до 30 % от начальной (максимальной) цены (Н(М)Ц) контракта, если Н(М)Ц равна или менее 50 млн руб.;
- от 10 % до 30 % от Н(М)Ц контракта, если Н(М)Ц превышает указанную выше сумму.

Если предусмотрена выплата аванса – размер обеспечения исполнения контракта не может быть менее размера аванса, если сумма аванса превышает 30 % Н(М)Ц, обеспечение устанавливается в размере аванса.

Если цена контракта снижена на 25 % и более по отношению к Н(М)Ц, участник закупки, с которым заключается контракт, предоставляет обеспечение исполнения контракта с учетом антидемпинговых мер.

Размер обеспечения может быть уменьшен в ходе исполнения контракта по инициативе поставщика (подрядчика, исполнителя), который вправе предоставлять заказчику новое обеспечение, уменьшенное в соответствии с объемом выполненных обязательств по контракту. Поставщик (подрядчик, исполнитель) может изменить и способ обеспечения исполнения контракта.

При размещении государственного оборонного заказа путем проведения торгов государственный заказчик вправе не устанавливать требование о внесении денежных средств в качестве обеспечения исполнения государственного контракта в случае, если в конкурсной документации, документации об аукционе установлены требования к участникам размещения государственного оборонного заказа о наличии у них соответствующих производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов для осуществления поставок продукции по государственному оборонному заказу, независимо от размера начальной (максимальной) цены государственного контракта (цены лота).

³ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом» от 25 ноября 2013 г. № 1063.



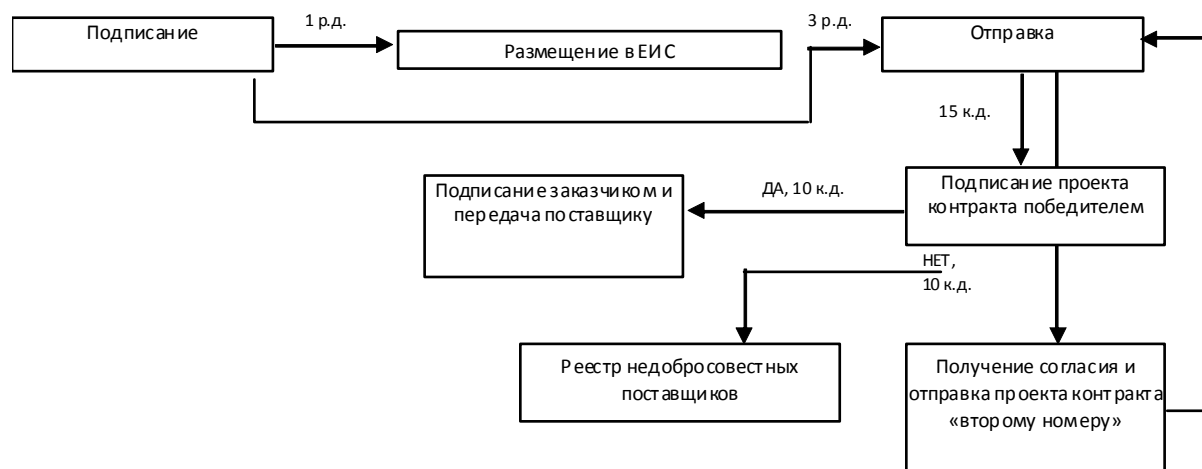
Государственный контракт заключается по итогам осуществления закупок конкурентными способами либо у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). Нарушение действующего порядка заключения контракта влечет признание его недействительным.

Сроки заключения государственного контракта

Законом № 44-ФЗ определены сроки заключения государственного контракта в зависимости от способа осуществления за-

купки. Например, с победителем конкурса контракт заключается не ранее чем через 10 дней и не позднее чем через 20 дней с даты размещения в единой информационной системе (ЕИС) протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе (при проведении закрытого конкурса – с даты подписания протокола).

Также определен фиксированный срок для подписания контракта победителем закупки – 15 дней с даты получения проекта контракта от заказчика (см. рисунок).



Порядок заключения государственного контракта с победителем конкурса

Законодательством установлены дополнительные ограничения по срокам заключения государственных контрактов:

1. Заказчик не вправе заключить контракт до рассмотрения жалобы органами, уполномоченными на осуществление контроля в сфере размещения заказов. При этом, срок, установленный для заключения контракта, подлежит продлению на срок рассмотрения жалобы по существу.

2. Государственный контракт не может быть заключен до момента исполнения выданных контрольными органами предписаний об устранении нарушений законодательства о контрактной системе.

3. В случае наличия принятых судом или арбитражным судом судебных актов либо возникновения обстоятельств непреодоли-

мой силы, препятствующих подписанию контракта, сроки для заключения контракта могут быть продлены, но не более чем на 30 дней.

Заказчик обязан отказаться от заключения контракта с победителем закупочных процедур в любой момент до заключения контракта, если обнаружит, что участник закупки не соответствует единым и дополнительным требованиям или предоставил недостоверную информацию в отношении своего соответствия указанным требованиям.

Заказчик не позднее одного рабочего дня, следующего за днем установления факта, являющегося основанием для отказа, составляет и размещает в единой информационной системе (далее также – ЕИС) протокол об отказе от заключения контракта.



Указанный протокол в течение двух рабочих дней с даты его подписания направляется заказчиком данному победителю.

Условия государственного контракта

Условия, на которых заключается государственный контракт, заранее определены. Основное содержание дается государственным заказчиком в заранее разработанном проекте контракта, который является неотъемлемой частью документации о закупках. Федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», осуществляющие нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности, разрабатывают и утверждают типовые контракты, типовые условия контрактов, которые размещаются в единой информационной системе и составляют библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов⁴.

При закупках на конкурсной основе проект контракта должен содержать все без исключения условия, кроме тех, которые являются критериями оценки. Например, если функциональные характеристики в данном конкретном случае не являются критерием оценки заявок, то в проекте контракта функциональные характеристики должны быть указаны.

При закупках на аукционах, запросах котировок проект контракта должен содержать абсолютно все условия, за исключением цены.

Окончательный текст контракта (итоговый вариант) формируется путем включения в проект, разработанный заказчиком, условий исполнения контракта, которые были предложены победителем в заявке на участие в закупках.

Существенным условием государственного контракта является цена. Законом № 44-ФЗ определено, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта, а в случаях, установ-

ленных Правительством Российской Федерации, указываются ориентировочное значение цены контракта либо формула цены и максимальное значение цены контракта, установленные заказчиком в документации о закупке.

При заключении контракта по государственному оборонному заказу у единственного поставщика могут применяться следующие виды цен:

- ориентировочная (уточняемая) цена;
- фиксированная цена;
- цена, возмещающая издержки.

Условия и порядок применения видов цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, установлены Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о применении видов цен на продукцию по государственному оборонному заказу» от 13 декабря 2013 г. № 1155.

Законодательно установлена обязанность заказчика включать в государственный контракт следующие условия:

- о порядке и сроках оплаты товара, работы или услуги;
- о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, выполненной работы (ее результатов) или оказанной услуги в части соответствия их количества, комплектности, объема требованиям, установленным контрактом;
- о порядке и сроках оформления результатов приемки;
- о банковском сопровождении контракта;
- о сроках возврата заказчиком поставщику (подрядчику, исполнителю) денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта (если такая форма обеспечения исполнения контракта применяется поставщиком (подрядчиком, исполнителем)).

Если контракт заключается на срок более чем три года и цена контракта составляет более чем 100 млн руб., контракт дол-

⁴ Указание Министра обороны Российской Федерации «Об утверждении типовой формы контракта жизненного цикла» от 6 марта 2014 г. № 205/2/132.



жен включать в себя график исполнения контракта.

В случае если Н(М)Ц контракта превышает 1 млрд. руб., в контракте должна быть указана обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) в течение 10 дней с момента заключения им договора с соисполнителем, субподрядчиком представлять информацию обо всех соисполнителях, субподрядчиках, заключивших договор или договоры с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), цена которого или общая цена которых составляет более чем 10 % цены контракта.

Законом № 44-ФЗ установлена ответственность за непредставление такой информации – пени в размере 1/300 действующей на дату уплаты пени ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от цены договора, заключенного поставщиком (подрядчиком, исполнителем) с соисполнителем, субподрядчиком. Пеня подлежит начислению за каждый день просрочки исполнения такого обязательства. Непредставление информации не влечет за собой недействительность заключенного контракта.

Важное значение при формировании условий государственного контракта имеют сроки исполнения его отдельных обязательств.

В соответствии со ст. 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации в случае, если предметом государственного контракта является поставка продукции в соответствии с государственной программой вооружения, а также выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых составляет более трех лет, – такие государственные контракты могут заключаться в пределах средств, установленных на соответствующие цели долгосрочными целевыми программами (проектами) и государственной программой вооружения. По сравнению с 2011 г. количество долгосрочных контрактов возросло в 1,9 раза⁵.

С принятием Закона № 44-ФЗ вводится практика заключения контрактов на весь жизненный цикл серийно поставляемого ВВСТ, что позволит обеспечить:

– комплектные закупки сложных систем вооружения и комплексное обслуживание ВВСТ в войсках;

– сократить число заданий и сроки размещения по конкурентным закупкам, а также обеспечить соответствие заданным в ГПВ-2020 темпам оснащения войск (сил) при условии эффективного расходования бюджетных средств.

При этом, в отношении работ по сервисному обслуживанию и ремонту техники Минобороны России принято решение о выполнении технического обслуживания силами войсковых ремонтных органов, а трудоемкий текущий, средний, капитальный и капитальный ремонт с модернизацией – на предприятиях ОПК.

Изменение условий государственного контракта

По общему правилу при заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается, однако Закон № 44-ФЗ содержит некоторые исключения.

При *заключении контракта* заказчик по согласованию с участником закупки вправе увеличить количество поставляемого товара на сумму, не превышающую разницы между ценой контракта, предложенной таким участником, и Н(М)Ц контракта (ценой лота), если это право заказчика предусмотрено конкурсной или аукционной документацией. При этом, цена единицы товара не должна превышать цену единицы товара, определяемую как частное от деления цены контракта, указанной в заявке.

При *исполнении контракта* заказчик по согласованию с участником закупки вправе изменить условия контракта в следующих случаях:

1. Если возможность изменения условий контракта была предусмотрена документацией

⁵ Борисов Ю. В гособоронзаказе произошли революционные перемены [Электронный ресурс]. URL: <http://ros-oborona.ru/publications/v-gosoboronzakaze-proizoshli-revolutsionnye-peremeny/> (дата обращения: 02.05.2014).



цией о закупке и контрактом, а в случае осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) контрактом:

– при снижении цены контракта без изменения предусмотренных контрактом количества товара, объема работы или услуги, качества поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги и иных условий контракта;

– если по предложению заказчика увеличиваются предусмотренные контрактом количество товара, объем работы или услуги не более чем на 10 % или уменьшаются не более чем на 10 %. Цена единицы дополнительно поставляемого товара или цена единицы товара при уменьшении предусмотренного контрактом количества поставляемого товара должна определяться как частное от деления первоначальной цены контракта на предусмотренное в контракте количество такого товара.

2. Если цена контракта, заключенного для обеспечения федеральных нужд на срок не менее чем три года, составляет либо превышает 10 млрд руб. и исполнение указанного контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно, данные условия могут быть изменены на основании решения Правительства Российской Федерации.

3. Если цена контракта, заключенного для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации на срок не менее чем три года, составляет или превышает 1 млрд руб. и исполнение указанного контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно, данные условия могут быть изменены на основании решения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. Если цена контракта, заключенного для обеспечения муниципальных нужд на срок не менее одного года, составляет или превышает 500 млн руб. и исполнение ука-

занного контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно, указанные условия могут быть изменены на основании решения местной администрации.

5. Изменение в соответствии с законодательством Российской Федерации регулируемых государством цен (тарифов) на товары, работы, услуги.

6. В случаях, предусмотренных п. 6 ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации, при уменьшении лимитов бюджетных обязательств, ранее доведенных до государственного или муниципального заказчика как получателя бюджетных средств. При этом, государственный или муниципальный заказчик в ходе исполнения контракта обеспечивает согласование новых условий контракта, в том числе цены, сроков исполнения контракта, количества товара, объема работы или услуги, предусмотренных контрактом⁶.

При исполнении контракта по согласованию заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) допускается поставка товара, выполнение работы или оказание услуги, качество, технические и функциональные характеристики (потребительские свойства) которых являются улучшенными по сравнению с качеством и соответствующими техническими и функциональными характеристиками, указанными в контракте. В этом случае соответствующие изменения должны быть внесены заказчиком в реестр контрактов, заключенных заказчиком.

Расторжение государственного контракта

Расторжение государственного контракта допускается по соглашению сторон, по решению суда, а также в случае одностороннего отказа стороны контракта от его исполнения в соответствии с гражданским законодательством.

Заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения кон-

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении методики сокращения количества товаров, объемов работ или услуг при уменьшении цены контракта» от 28 ноября 2013 г. № 1090.



тракта в соответствии с гражданским законодательством при условии, если это было предусмотрено контрактом. Если заказчик привлекает экспертов, экспертные организации для проведения экспертизы, то он сможет отказаться от исполнения контракта, только если эксперты подтвердят нарушение условий контракта.

Решение заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта в течение одного рабочего дня, следующего за датой принятия решения, размещается в ЕИС и направляется поставщику (подрядчику, исполнителю) по почте заказным письмом с уведомлением о вручении по адресу поставщика (подрядчика, исполнителя), указанному в контракте, а также телеграммой, либо посредством факсимильной связи, либо по адресу электронной почты, либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование такого уведомления и получение заказчиком подтверждения о его вручении поставщику (подрядчику, исполнителю).

При невозможности получения подтверждения либо информации датой надлежащего уведомления признается дата по истечении 30 дней с даты размещения решения заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта в ЕИС.

Решение заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта вступает в силу и контракт считается расторгнутым через 10 дней с даты надлежащего уведомления заказчиком поставщика (подрядчика, исполнителя) об одностороннем отказе от исполнения контракта.

Заказчик обязан отменить не вступившее в силу решение об одностороннем отказе от исполнения контракта, если в течение 10 дней с даты надлежащего уведомления поставщика (подрядчика, исполнителя) о принятом решении устранено нарушение условий контракта, а также заказчику компенсированы затраты на проведение экспертизы. Данное правило не применяется в случае повторного нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий кон-

тракта, которые в соответствии с гражданским законодательством являются основанием для одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта.

Поставщик (подрядчик, исполнитель) также вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством, если в контракте было предусмотрено право заказчика принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта.

Решение поставщика (подрядчика, исполнителя) об одностороннем отказе от исполнения контракта вступает в силу и контракт считается расторгнутым через 10 дней с даты надлежащего уведомления поставщиком (подрядчиком, исполнителем) заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта.

Поставщик (подрядчик, исполнитель) обязан отменить не вступившее в силу решение об одностороннем отказе от исполнения контракта, если в течение 10 дней с даты надлежащего уведомления заказчика о принятом решении об одностороннем отказе от исполнения контракта устранены нарушения условий контракта, послужившие основанием для принятия указанного решения.

При расторжении контракта в связи с односторонним отказом стороны контракта от исполнения другая сторона вправе потребовать возмещения только фактически понесенного ущерба, непосредственно обусловленного обстоятельствами, являющимися основанием для принятия решения об одностороннем отказе от исполнения контракта.

С экономической точки зрения совершенствование механизма формирования, заключения и исполнения государственных контрактов, предусмотренных Законом № 44-ФЗ, способствует повышению эффективности использования средств федерального бюджета как за счет конкурентных процедур, так и за счет выбора рациональных для государственного заказчика и исполнителя условий государственного контракта.



СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ВЕДОМСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В МИНИСТЕРСТВЕ ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*В.П. Хорев, заведующий кафедрой экономических теорий и военной экономики Военного университета, доктор экономических наук, профессор;
О.Е. Горева, старший помощник начальника учебно-методического отдела Военного университета, капитан, кандидат экономических наук*

Современное состояние системы контрольно-ревизионных органов Министерства обороны Российской Федерации

Одним из первых поручений С.К. Шойгу в должности Министра обороны Российской Федерации было поручение о восстановлении и обеспечении контроля на всех участках финансово-хозяйственной деятельности в армии и на флоте.

Фактически к концу 2012 г. в Министерстве обороны Российской Федерации функционировал лишь предварительный контроль.

Существовавшая ранее структура контрольно-ревизионных органов в лице Финансовой инспекции Министерства обороны Российской Федерации с подчиненными ей 8 межрегиональными инспекциями (6 – по военным округам и 2 – по флотам) была разрушена (рисунок 1).

Так, в 2011 г. межрегиональные финансовые инспекции были упразднены. Численность ревизоров была сокращена в три раза.

Созданная взамен система внутриведомственного контроля была ориентирована на «точечный» контроль.

Как показала практика, для обеспечения должного контроля сохранности имущества Вооруженных Сил Российской Федерации и законности расходования денежных средств «точечный» метод контроля неприемлем, а оставшейся численностью прове-

ряющих обеспечить сплошной и непрерывный контроль не представляется возможным.

Процесс реформирования и перспективы развития системы внутриведомственного контроля в Министерстве обороны Российской Федерации

В 2013 г. Министром обороны Российской Федерации принято решение о возрождении системы контрольно-ревизионных органов. Планом деятельности Министерства обороны Российской Федерации предусмотрено поэтапное реформирование системы внутриведомственного контроля (рисунок 2).

В 2013 г. созданы четыре межрегиональных управления по военным округам с общей численностью контролеров 350 человек.

В настоящее время идет работа над созданием трех управлений по видам Вооруженных Сил Российской Федерации, а в 2015 г. запланировано создание трех управлений по родам войск Вооруженных Сил.

Таким образом, система контрольно-ревизионных органов позволит обеспечить необходимый охват контрольными мероприятиями распорядителей и получателей бюджетных средств, проверки планируется проводить не реже одного раза в два года. Тем самым будет реализован принцип непрерывности финансового контроля.

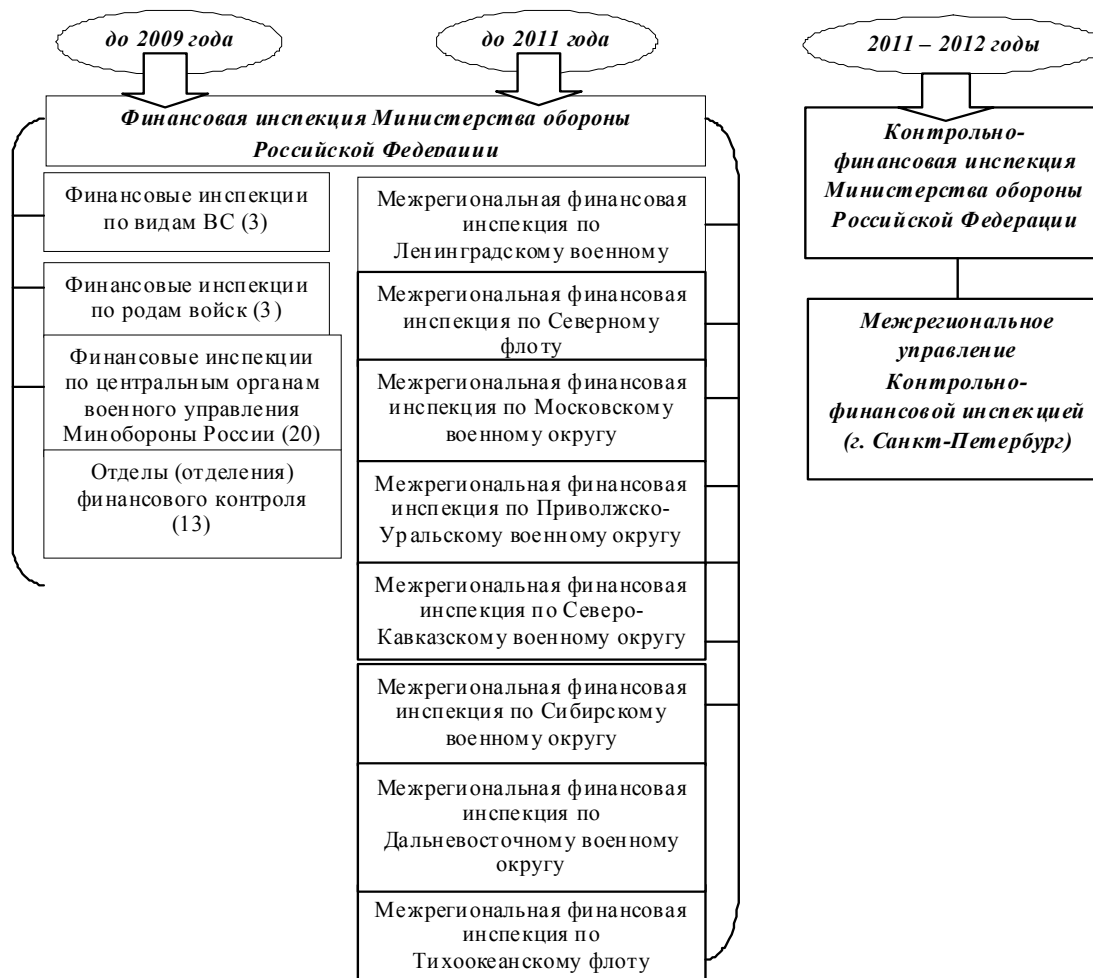


Рисунок 1. Изменения структуры контрольно-ревизионных органов Министерства обороны Российской Федерации¹



Рисунок 2. Этапы реформирования контрольно-ревизионных органов Министерства обороны Российской Федерации

¹ Карпова Е.О. Организация ведомственного финансового контроля в Вооруженных Силах Российской Федерации и направления его совершенствования: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2010.



Анализ результатов контрольно-ревизионной работы в Вооруженных Силах Российской Федерации в 2013 году

В Вооруженных Силах в 2013 году всеми контрольными органами выявлено нарушений, повлекших прямой ущерб, на общую сумму 3,2 млрд руб., что составляет 0,1 % от сметы Министерства обороны Российской Федерации. Это важный показатель

улучшения качества ревизионной работы при общем снижении нарушений (в 2012 г. сумма выявленных нарушений составляла почти 7 млрд руб.).

Наибольший объем нарушений и утрат выявлен в органах военного управления на территории Западного военного округа – 2,1 млрд руб. (более 60 % от общей суммы выявленных нарушений) (таблица 1).

Таблица 1

Ущерб, выявленный по результатам проведенных в Вооруженных Силах Российской Федерации проверок и ревизий за 2013 г. (по военным округам)

Военный округ	Сумма ущерба, в млрд руб.	В процентном соотношении
Западный военный округ (г. Санкт-Петербург)	2,1	66 %
Южный военный округ (г. Ростов на Дону)	0,6	19 %
Центральный военный округ (г. Екатеринбург)	0,3	9 %
Восточный военный округ (г. Хабаровск)	0,2	6 %

В общем объеме выявленного прямого ущерба утраты материальных ценностей составляют 50 % – 1,6 млрд руб.

Наибольший объем утрат выявлен по авиационному вооружению, технике и имуществу (41 % от общей суммы утрат) и горюче-смазочных материалов (17 %).

Общая сумма финансовых нарушений, которыми причинен прямой ущерб, в 2013

г. составила 1,6 млрд руб. (0,06 % от суммы бюджетных ассигнований, выделенных Министерству обороны Российской Федерации), из которых 1,1 млрд руб. (почти 70 % от общей суммы) приходится на переплаты и неположенные выплаты денежного довольствия и заработной платы² (рисунок 3).

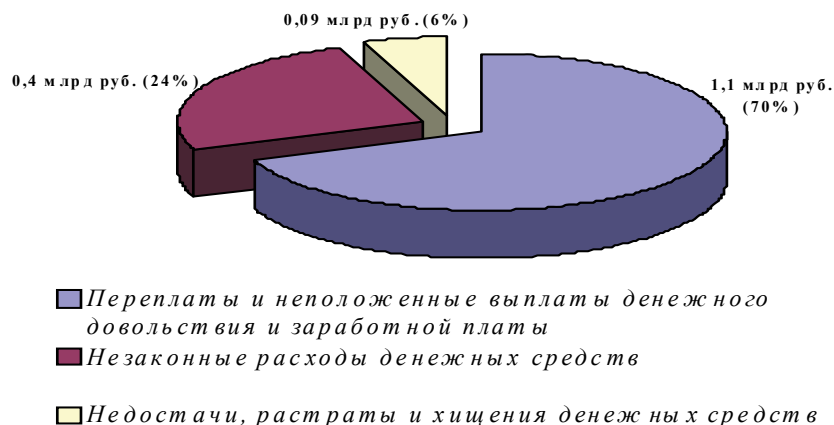


Рисунок 3. Структура финансовых нарушений в Министерстве обороны Российской Федерации в 2013 г.

² Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2013 год по направлению деятельности Счетной палаты Российской Федерации по контролю расходов федерального бюджета на обеспечение национальной обороны.



Принято решений по сумме выявленно-го прямого ущерба в 2013 г. на 1,6 млрд руб. (50 %).

Привлечено к материальной ответственности около 10 тыс. человек (таблица 2).

Таблица 2

Количество привлеченных к ответственности лиц за совершение нарушений и утрат, повлекших ущерб в 2013 г.

Вид ответственности	Количество привлеченных (чел.)
Уголовная (в том числе):	75
за финансовые нарушения	39
за утраты материальных ценностей	36
Материальная (в том числе):	9 953
за финансовые нарушения	2 549
за утраты материальных ценностей	7 404
ВСЕГО	10 028

Вместе с тем, размер возмещенного ущерба составляет менее 10 %, что свидетельствует о неэффективной работе, проводимой в войсках, и недостаточности контроля со стороны командиров.

В общий объем ревизионной работы весомый вклад внесла реорганизованная Контрольно-финансовая инспекция Министерства обороны Российской Федерации (далее – Инспекция).

В 2013 году ревизорами Инспекции было выявлено нарушений на сумму 2,2 млрд руб., из них сумма прямого ущерба составила 1,3 млрд руб.

По итогам контрольных мероприятий устранено нарушений и возмещено ущерба на сумму 0,8 млрд руб. (36 % от общей суммы выявленных нарушений), что говорит об оперативности и своевременности контрольных мероприятий.

Необходимо отметить, что задача внутриведомственного финансового контроля заключается не только в своевременном выявлении совершенных финансовых нарушений, но и в организации надлежащего контроля за их устранением, привлечением к ответственности виновных лиц и возмещением причиненного ущерба.

Контроль за устранением нарушений осуществляется на основании Плана устранения нарушений, выявленных проверкой,

разработанного проверяемой организацией. И только после выполнения всех мероприятий Плана, представления об этом донесения с приложением подтверждающих документов проверяемая организация может быть снята с контроля.

Направления совершенствования системы внутреннего финансового контроля за эффективностью использования бюджетных средств

Одним из направлений повышения эффективности использования бюджетных средств являются меры по обеспечению сохранности и использования по целевому назначению имущественного комплекса Вооруженных Сил Российской Федерации.

В 2013 г. была разработана и утверждена Концепция управления имуществом Вооруженных Сил – это первый концептуальный документ, специально разработанный для планирования и реализации мероприятий в сфере управления военным имуществом.

Также в 2013 г. в полном объеме была выполнена инвентаризация недвижимого имущества.

По итогам инвентаризации выявлено 13,7 тыс. неучтенных объектов недвижимого имущества.

Министерством обороны Российской Федерации в 2013 г. проведены масштаб-



ные мероприятия по передаче высвободенного имущества. Так, в собственность субъектов Российской Федерации и му-

ниципальную собственность передано имущество 1 100 военных городков (рисунки 4).



Рисунок 4. Мероприятия, проводимые Министерством обороны Российской Федерации для повышения эффективности использования выделяемых бюджетных средств

В качестве *основных направлений совершенствования системы внутреннего финансового контроля за эффективностью использования бюджетных средств можно выделить:*

- реформирование структуры контрольно-ревизионных органов Министерства обороны Российской Федерации;
- усиление роли предварительного и текущего контроля на стадии прогнозирования, планирования и исполнения финансово-хозяйственных операций;
- совершенствование методологической базы, регламентирующей финансовый контроль в Вооруженных Силах Российской Федерации, в том числе разработка нового классификатора нарушений;
- организация эффективного взаимодействия с правоохранительными органами, а также органами государственного финансового контроля;
- достижение планового показателя охвата контрольными мероприятиями распо-

рядителей и получателей средств федерального бюджета;

- обеспечение непрерывности финансового контроля;
- использования в работе принципа перекрестного контроля;
- ужесточение контроля за устранением нарушений, возмещением ущерба и привлечением к ответственности виновных лиц;
- усиление аналитической составляющей финансового контроля, развитие системы мониторинга рисков.

В настоящее время проводится работа по нормативно-правовому урегулированию вопросов финансового контроля; в частности, разработаны единые стандарты списания имущества и ущерба, Положение об осуществлении финансового контроля в Вооруженных Силах, которое не пересматривалось в Министерстве обороны Российской Федерации на протяжении 30 лет³.

Важным направлением взаимодействия Министерства обороны Российской Федерации и Счетной палаты является разработ-

³ Приказ Министра обороны Российской Федерации «О введении в действие Положения о финансовом контроле в Министерстве обороны» от 19 августа 1982 г. № 200.



ка единых принципов и подходов к классификации финансовых нарушений, в связи с этим осуществляется переработка Классификатора нарушений⁴, применяемого в Вооруженных Силах, с учетом изменений, внесенных в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Повышению эффективности использования бюджетных средств способствует и налаженное в рамках внутриведомственного контроля взаимодействие с правоохранительными органами.

В настоящее время данное взаимодействие вышло на качественно новый уровень.

Впервые утверждено межведомственное Положение о порядке взаимодействия Контрольно-финансовой инспекции, Главной военной прокуратуры и Главного военного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации. Данный документ регламентирует не только порядок проведения совместных контрольных и процессуальных мероприятий, но и двухсторонний обмен информацией, в том числе и о результатах реализации правоохранительными органами материалов проверок, проведенных Министерством обороны Российской Федерации.

⁴ Указание заместителя Министра обороны Российской Федерации по финансово-экономической работе «Классификатор основных нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере, выявляемых в Вооруженных Силах Российской Федерации» от 15 апреля 2008 г. № 200/455.

РАЗРАБОТКА ФОРСАЙТ-ПРОГРАММЫ ДЛЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ПЕРСПЕКТИВ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИЙ ОБОРОННО- ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

И.В. Чистов, заведующий кафедрой управления экономикой производства и ремонта вооружения и техники Военного университета, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор

Важнейшим элементом системы стратегического управления инновационным развитием организаций оборонно-промышленного комплекса (далее – ОПК) является прогностическое обеспечение. Особое место в прогностической деятельности и разработке инновационной стратегии занимает практика определения приоритетов научно-технического развития с использованием инструментария форсайта. Исследование перспектив инновационного развития с использованием форсайта рассматривается многими не только технологически развитыми, но и развивающимися странами в качестве важной технологии для формирования национальных и корпоратив-

ных стратегий и приоритетов, выявления новых возможностей и угроз, мобилизации ресурсов для реализации скоординированных мер¹.

Форсайт в зарубежных странах (Германии, Франции, Великобритании, США, Бразилии, Японии) применяется уже достаточно много лет, накоплен богатый опыт его реализации, сложились определенные традиции. Он активно применяется для определения приоритетов современных исследований на основе базовых сценариев развития науки, технологии, культуры, общества и экономики. По результатам форсайт-проектов формируются масштабные национальные и международные исследователь-

¹ Гапоненко Н.В. Форсайт. Теория. Методология. Опыт: моногр. М., 2008. 239 с.



ские программы. Начало применения данного подхода обычно относят к 50 – 60-м гг. прошлого века, когда он впервые был применен в США в области оборонных исследований и перспектив безопасности. В 1990-е гг. была разработана форсайт-программа в Великобритании, которая стала одной из первых национальных программ (после Японии), с дальнейшим их распространением на мезоуровень (регионы).

В российской практике форсайт является относительно новым. Форсайт-деятельность в нашей стране получила развитие в середине 1990-х гг. при подготовке первого национального перечня критических технологий. С 2007 г. отмечалась ее активность, а в 2009 г. деятельность была больше сосредоточена на определении ключевых технологических областей, обеспечивающих наибольшую пользу для общества и экономики. В январе 2012 г. по инициативе Российского управленческого сообщества в Москве состоялась первая сессия гражданской инициативы «ФОРСАЙТ Россия», где было принято решение провести ряд форсайт-сессий в регионах страны в целях обобщения и формулировки тезисов политико-экономической стратегии России на ближайшее будущее. Несмотря на зачаточный относительно опыта других стран этап использования инструментов форсайта в отечественной практике, его значимость в формировании устойчивого развития экономики существенна. Происходит постепенная интеграция форсайта в сферу стратегических решений.

Технология разработки форсайт-программы для исследования перспектив инновационного развития организаций ОПК

Технология разработки форсайт-программы для исследования перспектив инновационного развития организаций ОПК должна определять этапы, последовательность проведения исследований и соответственно последовательность использования различных инструментов форсайта; задачи каждого этапа и инструмента и взаи-

мосвязи между ними. Технология разработки форсайт-программы должна основываться на особенностях деятельности организаций ОПК и исходить из возможностей и ограничений, заложенных в каждом инструменте форсайта. Использование различных инструментов форсайта, организованных в единую программу, позволяет нивелировать ограничения, заложенные в каждом отдельно взятом инструменте, и провести, таким образом, комплексное исследование перспектив инновационного развития организаций ОПК.

В технологию разработки форсайт-программы необходимо включить следующие этапы: аналитический; исследование перспектив инновационного развития организаций ОПК, который включает выявление инноваций, которые могут появиться на рынке, оценку их значимости и исследование влияния геополитических, экономических, рыночных, социальных и других факторов на инновационное развитие организаций ОПК; формирование научно-технической и производственно-технологической платформ (рисунок 1).

Аналитический этап

Задачей аналитического этапа является формирование информационной базы для исследований и проведение анализа сформировавшихся трендов, проблем и возможностей по широкому кругу социальных, экономических, экологических, а также научных и технологических проблем.

Задача формирования информационной базы решается в блоке «Сканирование и мониторинг». Сканирование и мониторинг (С&М) являются важнейшей составляющей форсайт-программы. Если этот блок структурирован в соответствии с задачами форсайт-программы и каждый из структурных блоков информационно достаточен, то информация, собранная в ходе проведения сканирования и мониторинга, может быть использована на всех этапах разработки форсайт-программы. Потребность в информации следует выявлять, исходя из тре-

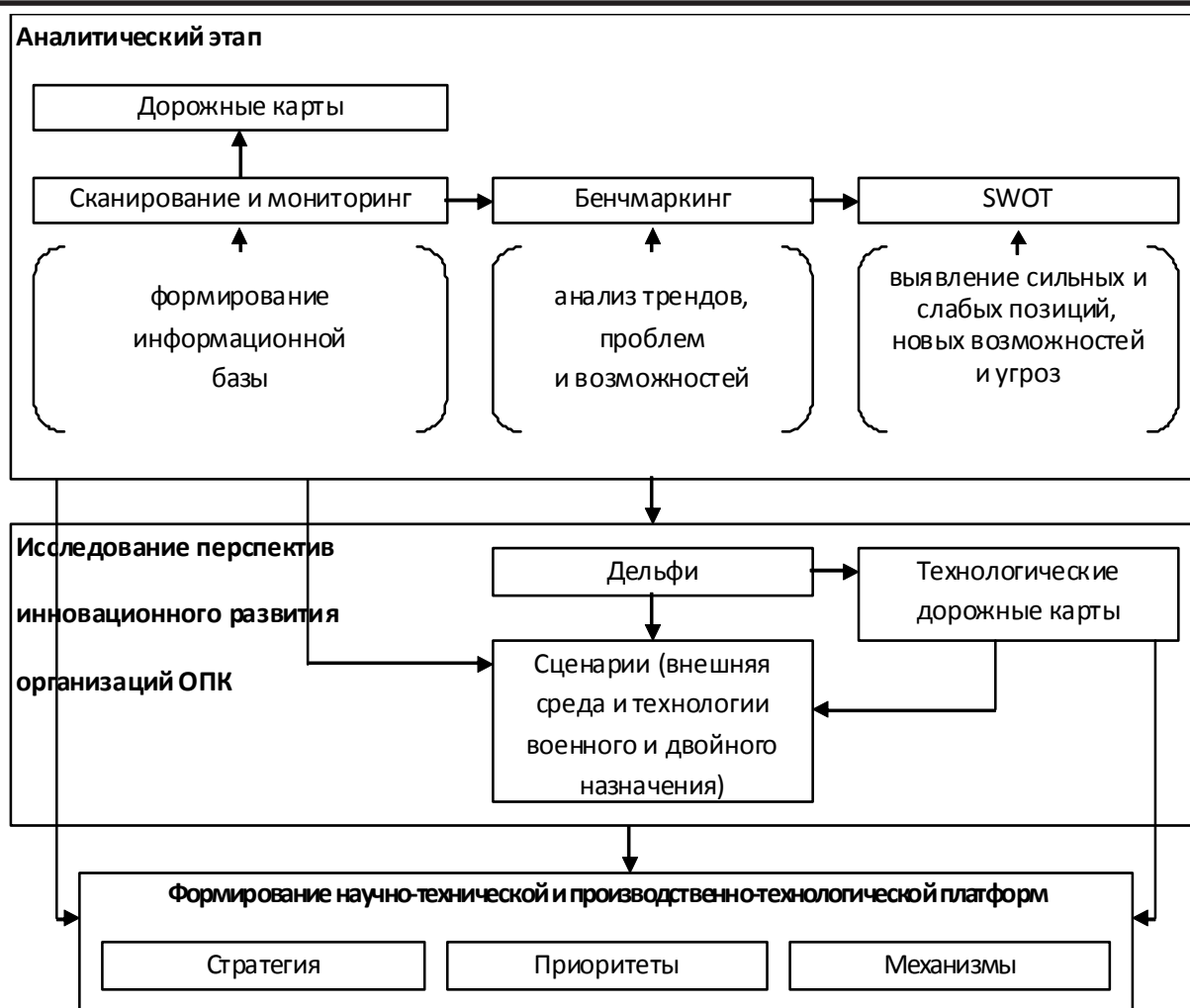


Рисунок 1. Технология разработки форсайт-программы для исследования перспектив инновационного развития организаций ОПК

бований к информационному обеспечению на различных этапах форсайта, а в качестве источников информации можно рассматривать любые доступные источники.

Необходимо разделять сканирование и мониторинг. В том случае, когда разработка форсайт-программы не поставлена на регулярную основу, проводится сканирование. Если же разработка форсайта осуществляется с определенной периодичностью, целесообразно проводить сканирование и мониторинг. Для проведения мониторинга изменений информационной базой служат результаты сканирования, однако не все результаты сканирования отслеживаются. Необходима разработка фильтров для массива собранной информации и выделение таким образом пока-

зателей, тенденций и проблем, которые целесообразно отслеживать.

Первая крупная проблема, которая должна быть решена при разработке указанного блока форсайт-программы, – это выделение основных блоков, по которым будет проводиться С&М. Вторая проблема – это структурирование выделенных крупных блоков.

Наука. Этот блок сканирования должен аккумулировать информацию о том, как развивается наука в стране и в различных странах мира, кто является лидером в различных областях науки, какие используются механизмы государственной поддержки, каков вклад частного сектора. Исходя из общих задач этого блока выделяются следующие конкретные вопросы и показатели для сканирования.



Во-первых, в настоящее время основное бремя затрат на науку берет на себя государство, поэтому сканирование и мониторинг динамики бюджетных ассигнований на науку в различных странах мира являются важным показателем того, какие страны являются лидерами и в каких областях и соответственно откуда можно ждать научных прорывов и конкурентов на рынке в ближайшем будущем. Выявление научных организаций – лидеров в различных областях науки следует рассматривать в качестве важного результата форсайт-программы. Другим важным аспектом сканирования являются механизмы государственной поддержки.

Во-вторых, во многих областях науки отмечается интерес со стороны частного сектора, причем частный сектор финансирует не только прикладные исследования и разработки, но и проблемно-ориентированные фундаментальные исследования. Это те области, где спрос на рынке уже проявляет себя либо ожидания частного сектора относительно динамики спроса достаточно высоки. Поэтому сканирование затрат частного сектора на науку, а также структуры этих затрат является важной информацией для форсайт-программы инновационного развития организаций ОПК.

В-третьих, важной задачей сканирования является выявление тех научных областей и дисциплин, тех «точек», где ожидаются научные прорывы, и соответственно проведение последующего мониторинга этих «точек зарождения новых технологий».

В-четвертых, ценной информацией для форсайт-программ является библиометрическая и патентная информация, причем библиометрическая информация по своей значимости превосходит патентную. Библиометрическая информация отражает те области науки, где концентрируется научный потенциал, а следовательно, можно ожидать как научные прорывы, так и поток инноваций. Патентная информация отражает те научные знания, которые уже готовы к конвертации в рыночный продукт.

Однако многие результаты исследований и разработок не патентуются.

Наконец, области применения результатов исследований и разработок в различных отраслях и секторах экономики также являются важным результатом любых форсайт-программ, причем результаты исследований и разработок могут быть использованы одновременно в нескольких отраслях или секторах экономики.

Технологии. Вопросы сканирования технологий переплетаются со сканированием науки, но это другой аспект анализа, так же как и информационная база, которая может быть использована для этих целей. Задачи этого блока – выявление и группировка технологий военного и двойного назначения в зависимости от периода времени, когда они могут появиться на рынке, по отраслям и секторам экономики, где они могут быть использованы, а также по конкретным областям технологий. Важно в каждой из крупных областей выделить более дробные сектора. Ценной информацией является та, которая позволяет очертить влияние, которое они могут оказать в перспективе на развитие экономики, на обеспечение оборонной безопасности, на развитие других научно-технических областей, а также оценить их вклад в решение экологических и социальных проблем. Информационным источником для этого раздела служат главным образом национальные форсайт-программы. Еще одной важной областью сканирования является формирование базы данных технологических дорожных карт, разработанных в различных национальных программах форсайта.

Экономика. При сканировании экономического фона особое внимание должно быть уделено двум проблемам. Первоочередная задача – выявление и отслеживание тех экономических, социальных и оборонных проблем, в решение которых существенный вклад могут внести инновации. При этом, важно выявить факторы, которые будут усугублять эти проблемы, а также возможности в других областях развития



науки и технологий, которые потенциально могут внести свой вклад в решение этих проблем. Вторым важным аспектом является развитие рынка. Показателями сканирования являются такие, как количество компаний на рынке, их группировка в различных отраслях и секторах экономики. Особую значимость имеют оценки динамики рынка (инвестиции и объем продаж) на среднесрочную и краткосрочную перспективу, а также их динамика в ретроспективный период.

Социальная сфера. В любой области развития науки и технологий выявление тех социальных проблем, в решение которых данная область инновационного развития может внести существенный вклад, имеет важное значение.

Геополитика и политика. Инновационное развитие в значительной степени зависит от формирующихся геополитических блоков, от механизмов защиты рынков национальными правительствами и региональными блоками, от технических и экологических стандартов, которые будут разработаны и использоваться для защиты рынков.

Программы форсайта в области инновационного развития. Национальные программы форсайта, уже разработанные в других странах, являются важным источником информации и могут подпитывать информацией все указанные выше блоки (в большей или меньшей степени). Однако, кроме экономической, экологической, научно-технической информации, важное значение имеет отслеживание методологии разработки форсайт-программ.

Анализ сформировавшихся тенденций внешнего фона и стартовых условий инновационного развития организаций ОПК производится в блоке «*Бенчмаркинг*». На этом этапе разработки форсайт-программ целесообразно проведение анализа по следующему блоку вопросов:

– сопоставительный анализ научно-технического и производственно-технологического потенциалов;

– анализ тенденций развития рынка;

– анализ использования результатов исследований и разработок в области технологий военного и двойного назначения другими отраслями и секторами экономики;

– сопоставительный анализ форсайт-программ в области инновационного развития.

Анализ научно-технического и производственно-технологического потенциалов целесообразно проводить, используя как статистическую информацию, так и качественную информацию из блока «*Сканирование и мониторинг*». В качестве статистической информации следует использовать такие показатели, как бюджетные ассигнования на науку и их структура, а также затраты частного сектора. Своего рода индикатором лидирующих положений отдельных областей науки являются иностранные инвестиции и международные проекты. Целесообразно также проведение сопоставительного анализа российских приоритетов в области технологий военного и двойного назначения с приоритетами других стран. Важное значение в этом блоке анализа имеет сопоставление потенциала ведущих российских школ в области технологий военного и двойного назначения с их конкурентами в странах-лидерах.

Анализ тенденций развития рынка следует начинать с анализа количества компаний в различных отраслях и секторах экономики и сопоставления этих показателей с аналогами в других странах. При анализе компаний следует выделить крупные компании, малый бизнес и отдельно малый бизнес на стартовой стадии.

В задачи анализа рынка входит не только анализ количества компаний на рынке и их позиций, но и выявление потенциальных потребностей рынка, а также сформировавшихся и потенциальных барьеров. Потенциальные потребности рынка можно очертить, анализируя экономические и социальные проблемы, в решении которых технологии военного и двойного назначения могут сыграть существенную роль, а также мотивации товаропроизводителей.



Барьеры развития рынка технологий военного и двойного назначения могут иметь различную природу: экономическую, правовую, институциональную.

Результаты бенчмаркинга являются основой для проведения *SWOT-анализа*, в задачи которого входит выделение в сжатом виде сильных и слабых позиций, а также возможностей и проблем инновационного развития. Для проведения *SWOT-анализа* целесообразно создать экспертную группу из различных субъектов политики (ученые, эксперты корпоративного сектора, чиновники структур власти и представители общественных организаций). При формировании экспертной группы следует предусмотреть, чтобы эксперты для *SWOT-анализа* в последующем входили бы также в состав панели для разработки сценариев.

Исследование перспектив инновационного развития организаций ОПК

Следующим этапом разработки форсайт-программы является исследование перспектив инновационного развития организаций ОПК. Для этих целей могут использоваться три инструмента: Дельфи-метод, построение сценариев, технологические дорожные карты.

Центральную позицию занимает Дельфи-метод. Дельфи позволяет выделить те технологии военного и двойного назначения, которые внесут существенный вклад в обеспечение конкурентоспособности, решение оборонных, социальных, экологических проблем и в развитие других областей науки и технологий.

Ядром Дельфи-метода является опрос экспертов, проводимый в два раунда. В первом раунде экспертам предлагается дать оценки относительно инновационных позиций (конкретных инноваций), включенных в опросный лист, по показателям, которые выделены для характеристики каждой инновационной позиции. Результаты первого раунда обрабатываются, и во втором раунде экспертам предлагается еще раз оценить инновационные позиции по выде-

ленному кругу показателей, при этом эксперты получают среднестатистические значения показателей для каждой инновационной позиции, рассчитанные на основании первого раунда.

Если сравнивать Дельфи с другими методами опроса экспертов, то его преимущества не вызывают сомнений, поскольку он позволяет:

- во-первых, аккумулировать экспертные оценки широкого круга экспертов;
- во-вторых, вносить элемент дискуссии между экспертами, поскольку во втором раунде каждый эксперт получает оценки как результат работы панели экспертов в первом раунде и соответственно каждый эксперт может пересмотреть свои оценки либо, напротив, продумать те аргументы, которые предопределили отличие его индивидуальных оценок от оценок, сделанных панелью экспертов;
- в-третьих, анонимность Дельфи позволяет избежать давления авторитетов.

Следует отметить, что классический Дельфи имеет и ряд недостатков. Во-первых, он позволяет выявить и приоритезировать возможности науки, новые технологии, которые могут появиться на рынке, но не позволяет увязать их с различными вариантами динамики спроса на продукцию и услуги в перспективе, а также с геополитическими, культурными тенденциями, с теми регуляторами рынка, которые могут быть введены в перспективе на национальных и региональных рынках. Кроме того, по ряду технологических позиций нет консенсуса среди экспертного сообщества. Это создает опасность того, что некоторые технологические позиции могут быть недооценены большинством экспертного сообщества и могут не попасть в разряд приоритетов. Это требует как модификации самой технологии проведения Дельфи-опроса, так и его увязывания с разработкой сценариев.

Во-вторых, при использовании классического Дельфи существует опасность, что на выходе будет получена своего рода экстраполяция сформировавшихся технологиче-



ских тенденций. Чтобы этого не произошло, необходимо включить в опросный лист вопрос о возможных научных прорывах, а также включить в панель экспертов различных субъектов политики – ученых, экспертов оборонно-промышленного сектора, лиц, принимающих решение в структурах власти, потребителей инноваций. Для быстроразвивающихся областей науки и технологий очень важное значение имеет выявление новых научных прорывов и новых рынков, предопределенных новыми прорывами, а также оценка новых технологий различными субъектами политики.

Таким образом, недостатки, присущие Дельфи, с одной стороны, и особенности развития технологий военного и двойного назначения, с другой стороны, требуют существенной модификации технологии проведения Дельфи-опроса.

Задача увязывания перспектив инновационного развития организаций ОПК с возможными геополитическими, экономическими и социальными тенденциями решается в блоке «Сценарии». Сценарии позволяют исследовать возможные альтернативные варианты в развитии внешней среды (экономика и рынки, социальная сфера и система ценностей, экология, смежные научно-технические области), а также оценить динамику рынка и траекторию инновационного развития в различных сценарных альтернативах.

Для построения сценариев необходимо сформировать сценарную группу. Сама сценарная группа должна быть междисциплинарной и, кроме того, она должна включать в свой состав различных субъектов политики: ученых, частный сектор, представителей структур власти и общественных организаций. Такой подход к формированию сценарной группы, во-первых, обеспечит аккумуляцию знаний экспертов из разных областей, что является своего рода залогом более глубокого понимания перспектив инновационного развития, а во-вторых, формирует предпосылки для конструктивного диалога между различными субъекта-

ми политики, что создает основу не только для более глубокого понимания перспектив инновационного развития, но и для разработки скоординированных действий.

Исходная информация для построения сценариев поступает практически из всех блоков, а именно из блоков «Сканирование и мониторинг», «Бенчмаркинг», «SWOT», «Дельфи» и «Дорожные карты».

Информацию из блока «Сканирование и мониторинг» важно обработать и сгруппировать по основным блокам развития внешней среды (геополитика, экономика, социальные и экологические проблемы), а также по основным проблемам развития технологий (страны – лидеры в отдельных областях технологий, регуляторы политики, используемые различными странами, предпочтения потребителей технологий). Важно иметь информацию как ретроспективную, так и прогнозную.

Из блока «Бенчмаркинг» и «SWOT» важно аккумулировать информацию, касающуюся стартовых условий и стартового потенциала технологий России в сопоставлении со стартовым потенциалом других стран.

Из блока «Дельфи» необходимо проанализировать информацию относительно барьеров и неопределенностей развития технологий, а также механизмов политики, которые, по мнению экспертов, важно использовать для поддержки и регулирования инновационного развития в перспективе.

Важную роль в построении сценариев играют «Дорожные карты». Они представляют информацию о конкретных технологических событиях, которые могут изменить траекторию развития в будущем либо существенно повлиять на нее.

На этапе исследования перспектив инновационного развития организаций ОПК построение дорожных карт основывается на результатах Дельфи. Дорожные карты должны показать, на каком этапе инновационного цикла находятся отдельные технологии и в какой период времени ожидается их выход на рынок, а также какие технологии можно ожидать в различных об-



ластях. Дорожные карты целесообразно строить в двух ракурсах: по отдельным областям технологий и тематическим группам, а также по отраслям и секторам использования технологий. Потребителями дорожных карт по областям и тематическим группам являются ученые и структуры власти, принимающие решения о приоритетах инновационного развития организаций ОПК. Эти карты целесообразно использовать в блоке «научно-техническая и производственно-технологическая платформы» для формирования приоритетов науки и технологий. Потребителями дорожных карт по отраслям ОПК являются соответствующие организации. Эти карты целесообразно использовать в блоке «Сценарии».

Вся информация о ретроспективе и о тенденциях инновационного развития организаций ОПК в будущем аккумулируется в блоке «научно-техническая и производственно-технологическая платформы». Задачей этого блока является разработка стратегии инновационного развития организаций ОПК, формирование научных и технологических приоритетов и механизмов государственной поддержки инновационного развития организаций ОПК.

Разработки научно-технической и производственно-технологической платформ

Целью разработки научно-технической и производственно-технологической платформ для инновационного развития организаций ОПК является формирование научных и технологических приоритетов, аккумуляция ресурсов на их реализацию, формирование государственно-частного партнерства и разработка механизмов поддержки приоритетных технологий. Этот блок увязывает результаты исследований о перспективах инновационного развития организаций ОПК с разработкой государственной политики.

Информационной базой для разработки научно-технической и производственно-технологической платформ служит инфор-

мация из всех блоков форсайт-программы. Научно-техническая и производственно-технологическая платформы, по нашему мнению, должны включать следующие блоки:

- долгосрочные стратегические цели;
- краткая характеристика стартовых условий, включая сильные и слабые стороны, открывающиеся новые возможности и угрозы;
- стратегические направления для достижения поставленных целей;
- приоритетные направления инновационного развития;
- план действий и комплекс взаимосвязанных механизмов поддержки приоритетных направлений инновационного развития.

На рисунке 2 представлены блоки форсайт-программы, которые служат информационной базой для разработки платформ, а также основные методы.

Разработка платформ должна начинаться с разработки стратегии, в которой формулируются стратегические цели, дается краткая характеристика стартовых условий, формируются блоки приоритетных технологий и стратегические механизмы политики.

Информационной основой для разработки стратегии служат сценарии. Нормативный сценарий служит скелетом стратегии. Он является основой для формирования стратегических, но реалистичных целей, а также стратегических направлений. При разработке стратегических направлений производится сопоставительный анализ различных сценарных альтернатив и таким образом очерчивается комплекс мер, необходимых для нивелирования отрицательных тенденций (информация из тех вариантов сценариев, которые рассматриваются как нежелательные), и комплекс мер для поддержки позитивных тенденций в области инновационного развития (из нормативного сценария).

Вторым этапом разработки платформ является формирование развернутого пе-

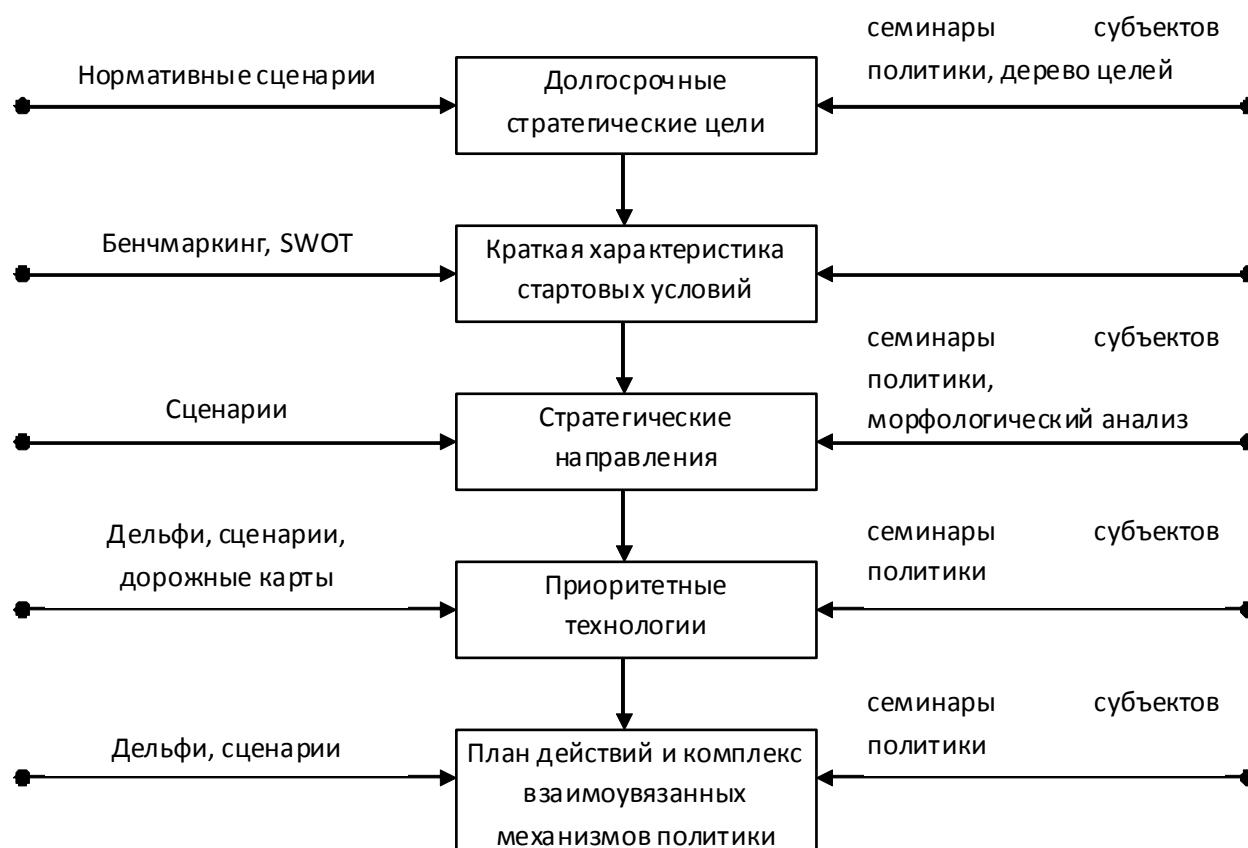


Рисунок 2. Научно-техническая и производственно-технологическая платформы: информационная база и методы разработки

речня направлений инновационного развития. Этот этап требует проведения большой аналитической работы силами аналитической группы на основании информации из следующих блоков форсайт-программы: «Сценарии», «Дорожные карты», «Дельфи».

Первым шагом является приоритезация технологий: выделение технологий, которым присваивается наивысший приоритет, а также приоритеты второго и третьего уровней. Исходной информацией служит Дельфи (перечень технологий, полученный в результате первого этапа приоритезации) и сценарии. Наивысший приоритет, на наш взгляд, следует присваивать технологиям, рыночный спрос на которые либо их значимость для обеспечения обороноспособности и социальной стабильности будут высокими для всех сценарных альтернатив. Приоритет второго уровня следует присваивать технологиям, которые получили на-

ивысший ранг у всех субъектов политики в Дельфи-опросе, т. е. относительно которых уже есть консенсус между различными субъектами политики и потребителями инноваций. Приоритет третьего уровня следует присваивать технологиям, которые используются одновременно в различных отраслях и секторах экономики.

Вторым шагом на этом этапе является анализ дорожных карт. Тематические дорожные карты следует проанализировать на предмет взаимодополняющих технологий, т. е. тех технологий, разработка и использование которых зависит от разработанности другой или других технологий. Для взаимодополняющих технологий необходимо проанализировать время их разработки и появления на рынке, а также при необходимости следует разработать меры для согласования временных горизонтов.

Третьим шагом является обсуждение приоритетных направлений различными субъек-



ектами политики и принятие окончательного решения о развернутом списке приоритетных направлений инновационного развития.

Третьим этапом разработки платформы является формирование механизмов политики для приоритетных технологий первого, второго и третьего уровней. Для этих целей следует использовать информацию из Дельфи-опроса (механизмы политики, предложенные экспертами) и информацию из сценариев.

Последним этапом разработки платформы и соответственно форсайт-программы является подготовка материалов для различных потребителей и распространение материалов.

Таким образом, предлагаемая технология разработки форсайт-программы для исследования перспектив инновационного развития организаций ОПК позволяет выявить и комплексно оценить его перспективы, а также сформировать научно-технологическую и производственно-технологическую платформу.

ФОРМИРОВАНИЕ ДОРОЖНЫХ КАРТ В ПРОЦЕССЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИЙ ОБОРОННО- ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

С.Е. Закутнев, профессор кафедры управления экономикой производства и ремонта вооружения и техники Военного университета, доктор юридических наук, профессор

В современных экономических условиях конкурентоспособность организаций оборонно-промышленного комплекса (ОПК) в значительной мере зависит от уровня стратегического планирования и прогнозирования. Планирование инновационной деятельности в системе стратегического управления должно отвечать текущей ситуации в области инновационного развития организаций ОПК, поскольку заведомо эффективными будут те инновации, которые позволят устранить недостатки в инновационном развитии и повысить эффективность не только инновационной деятельности, но и всей финансово-хозяйственной деятельности. Именно данный подход, основанный на планировании инновационной деятельности по результатам комплексного ее анализа, будет отвечать стратегическому развитию организаций ОПК.

Содержание процесса дорожного картирования

Процесс формирования дорожных карт является в настоящее время одним из самых

распространенных подходов, нацеленных на поддержку принятия решений, корпоративной стратегии и инноваций во многих сферах деятельности во всем мире. Так, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (United Nations Industrial Development Organization – UNIDO) помогает компаниям и странам в борьбе с тенденциями маргинализации в глобализирующемся мире. UNIDO мобилизует знания, навыки, информацию и технологии в целях создания эффективной занятости, конкурентоспособной экономики и стабильной среды. Программы прогнозирования UNIDO (Foresight Programmes) способствуют стратегическому планированию, направленному на развитие разнообразной инфраструктуры и инновационных способностей, особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

Дорожные карты предусматривают построение маршрутов развития организации в будущем по основным сферам деятельнос-



ти. Дорожное картирование (процесс формирования дорожных карт) представляется как взаимосвязанное конкретное долгосрочное планирование наиболее важных сфер деятельности, направленное на повышение эффективности управления как отдельных сторон деятельности, так и организации в целом. Основной акцент дорожного картирования – это инновации и новые технологии. Дорожные карты помогают сконцентрировать внимание на долгосрочном планировании и улучшают взаимосвязи, автономность планов, являются основой для корпоративного технологического планирования, идентификации потребностей, сильных и слабых сторон организации. Создание дорожных карт позволяет проследить историю каждого ключевого решения в плане.

Результатом изысканий в области дорожного картирования становится план – сценарий развития объекта с учетом альтернативных путей и возможной «расшивки» потенциальных узких мест. В общем случае дорожные карты нацелены на информационную поддержку процесса принятия управленческих решений по развитию объекта картирования.

Общий шаблон дорожной карты состоит из четырех разделов: «Рынок», «Продукт», «Технологии» и «Итоги/План действий».

В зависимости от объекта в дорожном картировании выделяются:

- продуктовые дорожные карты – сценарии развития продукта или продуктовой линейки во времени;
- технологические дорожные карты – сценарии развития высоких технологий, технологического сектора;
- отраслевые (рыночные, промышленные) дорожные карты – сценарии развития отрасли, индустрии (отдельного рынка, сектора промышленности);
- корпоративные дорожные карты – сценарии развития отдельной организации.

Тип используемой дорожной карты должен согласовываться с конкретными потребностями организации или отрасли.

Корпоративные дорожные карты (corporate roadmaps) выступают мощным инструментом достижения критически важного для организации ОПК стратегического фокусирования, осуществления необходимых процессов и, по мере их развития, интеграции технологических, продуктовых и корпоративных программ различных подразделений.

Основное направление стратегии организации ОПК, выражаемое в рамках корпоративной дорожной карты, является наиболее важным для нее и обычно должно быть прояснено в первую очередь. Ключевое значение продуктовых, технологических или отраслевых дорожных карт состоит в постановке отдельных целей и осознании потребностей рынка посредством выявления тенденций и точного прогнозирования. Эти частные дорожные карты должны являться ценным источником информации для уточнения корпоративной дорожной карты.

В процессе создания дорожной карты должна участвовать правильно сформированная команда экспертов, занимающаяся систематизацией и предоставлением необходимой для планирования информации. Создание «дорожной карты» – задача уровня стратегического управления с привлечением представителей отделов финансов, управления персоналом, связей с общественностью, управления товарным производством и маркетинга. Таким образом, в организации ОПК должна быть создана межфункциональная команда.

Создание дорожной карты – это обусловленный потребностями процесс планирования в целях выяснения, выбора и разработки корпоративной стратегии для удовлетворения интересов акционеров и достижения наилучших результатов организации в долгосрочном периоде. Корпоративная дорожная карта – это некая разновидность сложного плана, разработанного с использованием принципов дорожной карты на уровне организации.

Дорожная карта как визуальное представление особой последовательности ша-



гов во времени зависит от определенной методики, используемой организацией. Основная цель этой методики – осознание верных шагов и подготовка к будущему.

Необходимость использования инструментария дорожного картирования в процессе стратегического планирования инновационного развития организаций ОПК

Можно указать следующие причины, по которым организациям ОПК в процессе стратегического планирования инновационного развития необходимо использовать инструментарий дорожного картирования:

- создание дорожной карты – это, прежде всего, эффективное планирование всех областей и факторов, которые задействованы в инновационном развитии организации ОПК;
- дорожные карты включают в себя такую точную характеристику, как время. Создание дорожных карт помогает руководителям организаций ОПК удостовериться в том, что в нужный момент они будут обладать технологиями и мощностями, необходимыми для осуществления своих стратегических планов;
- дорожные карты являются связующим звеном между стратегией бизнеса, данными о рынке и технологическими решениями;
- с помощью дорожных карт обнаруживают пробелы (недочеты) в планах организации ОПК, что позволяет избежать, а не решать возможные проблемы в будущем;
- на каждом этапе процесса создания дорожной карты акцент делается на нескольких самых важных аспектах: потребность покупателей и ее динамика, инвестиции в технологии и т. д. Таким образом, удается использовать время и ресурсы самым рациональным образом. С помощью дорожных карт можно ставить более реалистичные цели;
- дорожная карта формирует своеобразный «путеводитель» для руководителей

организации ОПК, позволяя, таким образом, идентифицировать промежуточные результаты и корректировать направления деятельности;

- совместное использование нескольких дорожных карт позволяет стратегически применять технологии и услуги во всей специализации организации ОПК;
 - создание дорожных карт подразумевает обмен информацией между представителями организаций, покупателями, поставщиками и другими заинтересованными в развитии объекта картирования сторонами. Используя дорожную карту, можно весьма доступно объяснить как поставщикам, так и покупателям, в каком направлении движется организация ОПК;
 - формирование дорожной карты требует создания группы разработчиков. Процесс дорожного картирования формирует внутри группы общее понимание объекта и владение планом его развития.
- Таким образом, дорожные карты на уровне организации ОПК имеют ряд существенных преимуществ:
- согласование рыночной стратегии с технологическими планами и планами по технологиям и услугам;
 - концентрация внимания на долгосрочном планировании;
 - улучшение взаимосвязи планов;
 - представление общей картины технологических потребностей;
 - основа для идентификации потребностей, сильных и слабых сторон организации ОПК;
 - учет времени и подробная взаимоувязанная детализация планов.

В условиях острой конкуренции и формирования новых рынков инновационных товаров и услуг дорожные карты можно использовать на различных уровнях управления инновационным развитием (см. таблицу).



Применение дорожных карт на различных уровнях управления инновационным развитием организаций ОПК

Уровень управления инновационным развитием	Назначение дорожной карты
Мезоуровень	Конкретизация отраслевых приоритетов в целях принятия управленческих решений о тематике исследований, объемах финансирования разработок, динамическом развитии организации ОПК
Макроуровень	Формирование научных и технологических приоритетов развития организации ОПК и механизмов государственной поддержки приоритетных направлений
Микроуровень	Конкретное долгосрочное планирование наиболее важных сфер деятельности, направленное на повышение эффективности управления как организации в целом, так и отдельных сторон ее деятельности

Последовательность формирования дорожной карты в процессе стратегического планирования инновационного развития организаций ОПК

Формирование дорожной карты в процессе стратегического планирования инновационного развития организаций ОПК должно включать в себя следующие этапы (рисунок 1):

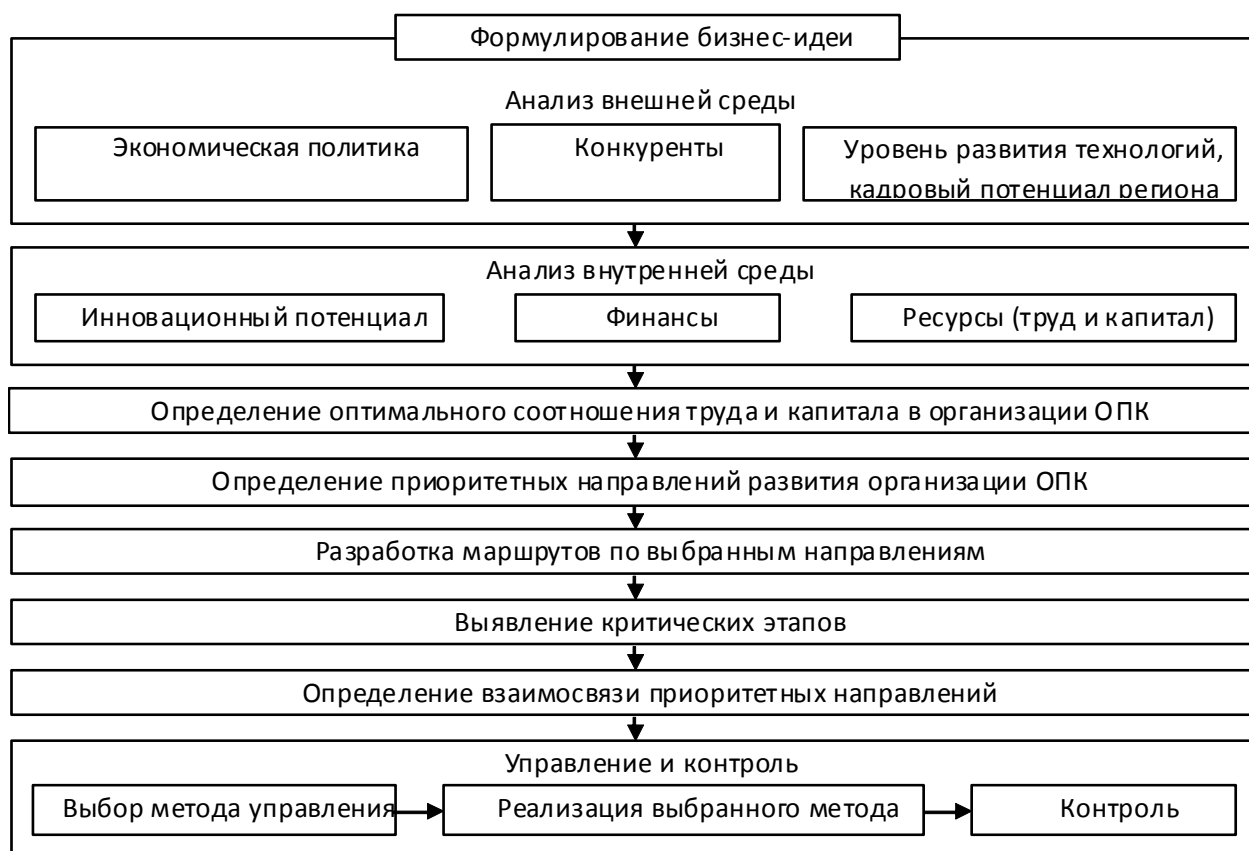


Рисунок 1. Схема формирования дорожной карты в процессе стратегического планирования инновационного развития организаций ОПК



Рассмотрим более подробно представленные этапы.

1. Формулирование бизнес-идеи. На данном этапе вырабатывается видение места нахождения организации ОПК в рыночной среде, при этом следует учитывать требования, предъявляемые собственниками, сотрудниками, покупателями, партнерами, необходимо также сформулировать (или пересмотреть и уточнить) миссию, цели, задачи организации.

2. Анализ внешней среды. Необходимо принимать во внимание следующие факторы, способные повлиять на инновационное развитие организации ОПК:

2.1. Экономическая политика. Следует учитывать: денежно-кредитную политику; инвестиционную и налоговую политику; политику в области заработной платы и цен; степень государственной поддержки инновационной деятельности; уровень инновационного потенциала региона; уровень развития инновационной инфраструктуры региона.

2.2. Конкуренты. Необходимо обращать внимание: на темп роста отрасли; на сильные и слабые стороны конкурентов; на финансовые возможности конкурентов; на готовность конкурентов к инновационной деятельности.

2.3. Уровень развития технологии и кадровый потенциал региона. Рекомендуется рассматривать: информационные технологии; новые стандарты оборудования; новые виды продукции; уровень образования; наличие квалифицированных кадров в регионе (и их способность адаптироваться).

Диагностируя внешнюю среду, следует сопоставить ситуацию, сложившуюся на рынке, и цель организации, после чего переходить к следующему этапу.

3. Анализ внутренней среды предполагает исследование финансового состояния, ресурсов (персонал и технология) и инновационного потенциала организации ОПК.

4. Определение оптимального соотношения труда и капитала в организации. При инновационном развитии организации

главная роль отводится основным факторам производства – персоналу и производственным технологиям. Прогрессивное техническое развитие ведет к значительным изменениям в характере и содержании труда. В нем все большее место начинают занимать процессы решения задач интеллектуального типа. Особенность этих изменений – от работника требуется принятие решений в зависимости от складывающейся ситуации. Постепенно теряет значение и все меньший объем занимает монотонный труд. Рост концентрации производственных сил на рабочем месте, агрегирование операций, ускорение протекания их во времени, повышение требований к качеству работы – все это неуклонно требует роста культурно-технического уровня работающих. Производство все в большей степени потребляет умственную энергию работников. Процесс возрастания культурно-технического уровня персонала связан с техническим развитием производственных сил. Интенсивный тип производства ведет к возрастанию качественных параметров не только техники, но и рабочей силы. Рост качества труда персонала – необходимый компонент комплексного совершенствования производственных сил. В то же время, инновационное развитие организации ведет к улучшению условий труда, повышению уровня сложности оборудования, следовательно, должна повышаться квалификация рабочих и их заработная плата.

В настоящее время организации ОПК, желающей максимизировать свою прибыль, следует выбирать инновационный путь развития с заменой «дешевого» труда рабочих более квалифицированным (с сокращением численности неквалифицированных рабочих и с повышением оплаты труда квалифицированных), с заменой устаревшей технологии производства на более совершенную. Эффективного функционирования предприятия можно достигнуть за счет повышения качества продукции, реализации политики ресурсосбережения, технического перевооружения пред-



приятия на основе использования оптимального соотношения труда и капитала, т. е. с помощью формирования механизма инновационного развития.

5. Определение приоритетных направлений развития организации ОПК. В качестве таких направлений целесообразно выделить персонал (труд), технологию (капитал) и инновации.

6. Разработка «маршрутов» развития по выбранным направлениям.

Построение дорожных карт для приоритетных направлений инновационного развития организации ОПК начинается с формирования характеристик факторов производства, после чего графически составляется прогноз развития этих характеристик. Например, для построения дорожной карты инноваций по вертикали откладываются центры возникновения инноваций, а по горизонтали – периоды времени, после чего определяются варианты развития по данному направлению.

В соответствии с выбранными направлениями развития предприятия следует построить «маршруты» развития по следующим направлениям: инновации, персонал, технология.

Дорожная карта создания инноваций. В дорожной карте инновационный центр выполняет следующую роль: генерирует идеи, предлагает разработки для внедрения на предприятии, в то же время, предприятие может направлять заказ инновационному центру для создания инновации, которая поможет предприятию в решении проблем, также руководство предприятия финансирует деятельность инновационного центра. Новшества, созданные в инновационном центре, также будут применяться для улучшения работы оборудования и совершенствования методов управления персоналом. В организации могут быть использованы несколько видов инноваций, например инновации-имитации, локальные инновации, системные инновации, радикальные инновации. На начальном этапе работы научных центров суще-

ствуют в основном инновации-имитации, прибыль от внедрения которых финансируется предприятием на дальнейшее развитие инновационной деятельности. В дальнейшем создаются локальные и системные инновации, разработанные с учетом нужд конкретного предприятия, инновации-имитации также продолжают использоваться. В будущем возможно создание радикальной инновации, которая изменит точку зрения на существующую проблему, способствует ее более эффективно и результативно решению. Остальные виды инноваций также используются на предприятии, так как развитие части из них может привести к созданию радикального новшества.

Построение технологической дорожной карты. Предполагается, что затраты на технологическое развитие предприятия первоначально достаточно высокие, после чего снижаются, в будущем затраты остаются высокими, так как технологии предприятия – это важная часть стратегии, в связи с чем предполагаются значительные расходы на НИОКР. Темпы производительности оборудования растут и в будущем остаются на достаточно высоком уровне, благодаря чему достигается высокая конкурентоспособность предприятия.

Дорожная карта персонала. Дорожное картирование персонала предусматривает учет прогнозов развития кадров предприятия в плане повышения квалификации, в связи с внедрением новой техники, а также повышения стоимости труда. При инновационном развитии предприятия количество персонала должно сократиться (в связи с автоматизацией производства). Уровень квалификации персонала значительно возрастет. Затраты на обучение персонала с высокого уровня опустятся на средний, что будет связано со стремлением работников к самообразованию в связи с новыми условиями развития предприятия, с выходом на инновационный уровень.

7. Выявление критических этапов в инновационном управлении, наиболее затрат-



ных и рискованных мероприятий (что наглядно видно при построении «маршрутов»).

8. Выявление взаимосвязей по основным «маршрутам» развития организации. Позволяет ответить на вопрос, каким образом внедрение инноваций скажется на соотношении труда и капитала в организации.

9. Выбор методов управления, реализация и контроль. Выбор методов управления также предполагается во взаимосвязи труда, капитала и инноваций.

Примерная дорожная карта инновационного развития организации ОПК представлена на рисунке 2.

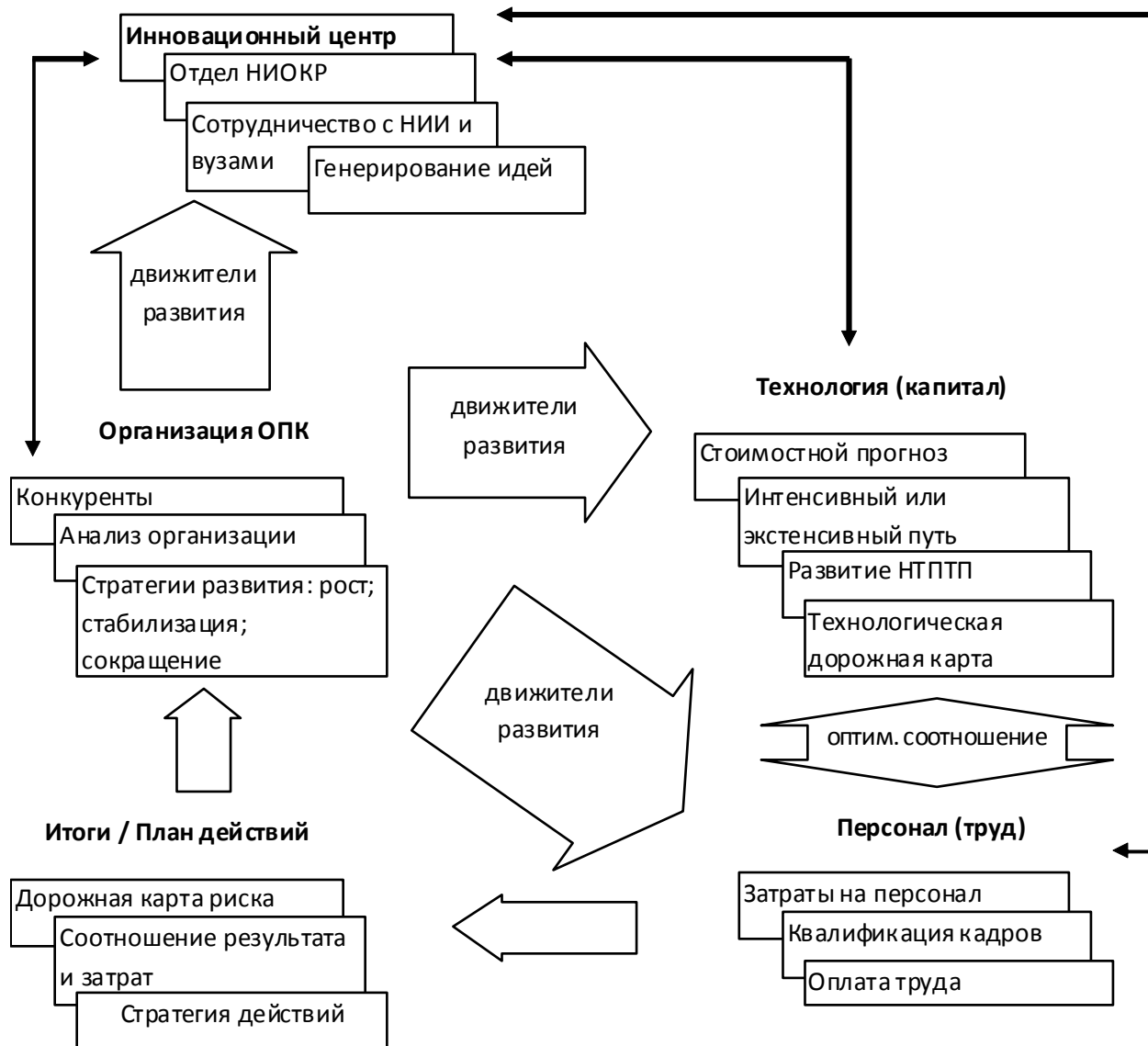


Рисунок 2. Дорожная карта инновационного развития организации ОПК

Применение дорожных карт в качестве инструмента стратегического планирования инновационного развития организаций ОПК может быть весьма эффективным. Дорожные карты акцентируют внимание на приоритетных направлениях развития организации. Кроме того, благодаря построению дорожных карт возможно управление ключевыми направлениями во взаимо-

связи, создание нескольких альтернатив вариантов действия одновременно. Грамотно составленные дорожные карты учитывают потребности организации ОПК и способствуют ее инновационному развитию. Внедрение дорожных карт делает возможным диалог как между потребителями и поставщиками, так и внутри самой организации.



ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РАБОТА В ВОЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Таким образом, применение дорожных карт в стратегическом планировании инновационного развития организаций ОПК позволяет значительно усовершенствовать управление в организации, создавать базы данных уникальных технологий, дорожные

карты помогают сосредоточить планирование портфеля и бизнеса организации на будущем и обеспечивают последовательную информацию по всему портфелю в качестве исходной информации для принятия решения.

Ф. СП-1	Министерство связи РФ															
	АБОНЕМЕНТ на газету/журнал										72527					
	«Право в Вооруженных Силах - военно-правовое обозрение»										индекс издания					
	(наименование издания)										Количество комплектов					
	на 2014 год по месяцам															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12				
	Куда				(почтовый индекс)								(адрес)			
	Кому															
	(фамилия, инициалы)															

ДОСТАВОЧНАЯ КАРТОЧКА																
ПВ			место			ли-тер			на газету/журнал			72527				
«Право в Вооруженных Силах - военно-правовое обозрение»										индекс издания						
(наименование издания)																
Стоимость	подписки			_____ руб. _____ коп.			Кол-во комплектов									
	перед-ресовки			_____ руб. _____ коп.												
на 2014 год по месяцам																
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12					
Куда			(почтовый индекс)									(адрес)				
Кому																
(фамилия, инициалы)																



РАЗНОВИДНОСТИ ПЕРЕМЕЩЕНИЙ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ ПО ВОЕННОЙ СЛУЖБЕ И НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ИХ КОРРУПЦИОГЕННОСТИ

И.А. Багдасарян, заведующая кафедрой военного права Военного университета

Перемещение военнослужащих по военной службе является одним из элементов понятия «прохождение военной службы» как совокупности юридических фактов (явлений, событий), направленных на изменение служебно-правового положения военнослужащих¹.

В военно-правовой литературе, в энциклопедических изданиях и словарях имеются различные подходы к определению понятия «перемещение по службе». Этимологически понятие «перемещение» является производным от глагола «переместить», т. е. поставить, перевести на другое место; «переместиться» – значит, передвинувшись, занять другое место, расположиться в другом месте². Согласно Толковому словарю русского языка В.И. Даля понятие «перемещать» означает переместить что-то, дать иное место, перенести, перевезти, переставить; перевести по службе, назначить на иное место³.

Наиболее полное определение рассматриваемого понятия сформулировано С.В. Шанхаевым: перемещение военнослужащих по службе является правовым институтом, который представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих назначение военнослужащих на воинские должности, перевод к новому месту служ-

бы, в результате которых происходит изменение их служебно-правового положения, условий и порядка прохождения военной службы. Перемещение военнослужащих по службе является основанием для изменения их правового статуса⁴.

Перемещение военнослужащего по службе является юридическим фактом, влекущим изменение военно-служебных отношений, т. е. урегулированных военным правом устойчивых связей между военнослужащим и государством в лице федерального органа исполнительной власти, федерального государственного органа, в котором он проходит военную службу.

Понятие «перемещение по службе» является многогранным, сложным правовым явлением. Поэтому для его уяснения может дать эффект осуществление классификации, т. е. рассмотрение с различных точек зрения, с различных сторон, с применением различных критериев и оснований для познания всех составляющих его элементов (классифицировать – распределять по группам, разрядам, классам, категориям, подразделением⁵).

Одна из наиболее полных классификаций перемещения военнослужащих по службе осуществлена С.В. Шанхаевым, посвятившим данному правовому институту специ-

¹ Военно-юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. А.В. Кудашкина, К.В. Фатеева. М., 2008. С. 287.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1986. С. 436.

³ URL: <http://slovari.info/dal/17/1338.html>

⁴ Шанхаев С.В. Правовое регулирование перемещения военнослужащих Российской Федерации по службе : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 8.

⁵ Ожегов С.И. Указ. соч. С. 237 – 238.



альное диссертационное исследование. Используя методологические подходы указанного автора и опираясь на представленную им классификацию перемещений военнослужащих по военной службе, попробуем развить и углубить теоретическое осмысление данного правового института с учетом произошедших изменений военного законодательства, а также в целях выявления в нем коррупционных рисков.

С точки зрения *изменения служебно-должностного положения* военнослужащего можно выделить следующие виды перемещений военнослужащих по военной службе:

а) перемещения, связанные с назначением военнослужащего на воинскую должность. В свою очередь, здесь можно выделить следующие подвиды перемещения (пп. 11 – 17 ст. 11 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237):

– назначение военнослужащего на первую воинскую должность (такое назначение производится при зачислении военнослужащего в списки личного состава воинской части в связи с призывом на военную службу, поступлением на военную службу по контракту, поступлением на обучение в военную образовательную организацию);

– назначение военнослужащего на высшую воинскую должность;

– назначение военнослужащего на равную воинскую должность;

– назначение военнослужащего на низшую воинскую должность;

б) перемещения, не связанные с назначением военнослужащего на воинскую должность. Разновидностями данного вида перемещения являются:

– зачисление военнослужащего в распоряжение соответствующего командира (начальника) (п. 4 ст. 42 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»);

– приостановление военной службы в случае избрания военнослужащих в представительные органы государственной вла-

сти и местного самоуправления (п. 1 ст. 45 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»);

– направление военнослужащих не на воинские должности в международные организации, организации, осуществляющие деятельность в интересах обороны страны и безопасности государства, и на военные кафедры при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования (с приостановлением либо без приостановления военной службы) (п. 2 ст. 45 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»);

– временное отстранение военнослужащего от воинской должности, применяемое в случаях, когда совершенный военнослужащим дисциплинарный проступок препятствует исполнению его должностных и (или) специальных обязанностей или исполнению обязанностей военной службы другими военнослужащими или гражданами, призванными на военные сборы, либо когда исполнение военнослужащим должностных и (или) специальных обязанностей препятствует (может препятствовать) всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств совершения им дисциплинарного проступка, выявлению причин и условий, способствовавших его совершению (п. 6 ст. 28.7 Федерального закона «О статусе военнослужащих»; ст. 51 ДУ ВС РФ).

Если за основу классификации взять *территориальный подход* («перемещение в пространстве»), то можно выделить два вида перемещения по военной службе (п. 1 ст. 15 Положения о порядке прохождения военной службы):

1) перемещения, связанные с изменением места жительства военнослужащего и его семьи;

2) перемещения по службе, не влекущие изменение места жительства военнослужащего и его семьи.

С точки зрения реализации возможности *прохождения военной службы в различных федеральных органах исполнительной*



власти и иных государственных органах Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службы» (п. 2 ст. 44) предусмотрены следующие варианты перемещения военнослужащих (они именуются переводами):

– из Вооруженных Сил Российской Федерации в федеральный орган исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба;

– из федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, в Вооруженные Силы Российской Федерации;

– из одного федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, в другой федеральный орган исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

В каждом из указанных государственных органов, в которых законом предусмотрена военная служба, могут иметь место следующие разновидности *внутриведомственного перемещения* военнослужащих по военной службе:

а) перемещение в пределах одной воинской части (из подразделения в подразделение);

б) перемещение из одной воинской части в другую в пределах одного соединения, объединения, рода войск, вида Вооруженных Сил Российской Федерации;

в) перемещения из одного военного округа (флота) в другой военный округ (флот);

г) перемещения между родами войск Вооруженных Сил;

д) перемещения между видами Вооруженных Сил;

е) перемещения из рода войск Вооруженных Сил в вид Вооруженных Сил и обратно.

По субъектам, от которых исходит инициатива перемещения военнослужащего по военной службе, а также по роли волеизъявления военнослужащего при перемещении можно выделить:

1) перемещение по службе, производимое в порядке реализации дискреционных пол-

номочий компетентного должностного лица, когда согласия военнослужащего на перемещение не требуется. Законодательством о военной службе предусмотрены следующие случаи такого перемещения:

– назначение военнослужащего на равную воинскую должность (в том числе с переводом в другую местность) по служебной необходимости, в связи с организационно-штатными мероприятиями, для более целесообразного использования на военной службе, в связи с плановой заменой, в связи с отчислением из военной образовательной организации, из адъюнктуры, военной докторантуры, а также если с учетом характера совершенного преступления военнослужащий, которому назначено наказание в виде ограничения по военной службе, не может быть оставлен в должности, связанной с руководством подчиненными (подп. «а», «б» и «в» п. 15 ст. 11, подп. «а», «е», «ж», «и» и «к» п. 1 ст. 15 Положения о порядке прохождения военной службы);

– назначение военнослужащего на низшую воинскую должность (в том числе с переводом в другую местность) в порядке реализации дисциплинарного взыскания «снижение в должности» или «снижение в воинском звании на одну ступень с переводом на низшую должность», а также в случае если в течение года после наложения дисциплинарного взыскания «предупреждение о неполном служебном соответствии» прапорщик (мичман) или офицер не исправил своего поведения образцовым выполнением воинского долга и взыскание не сыграло своей воспитательной роли (подп. «д» п. 17 ст. 11 Положения о порядке прохождения военной службы);

2) перемещение по службе, производимое по инициативе командования, но только с согласия военнослужащего:

– назначение военнослужащего на высшую воинскую должность в порядке продвижения по службе (в том числе с переводом в другую местность) (подп. «а» п. 13 ст. 11, подп. «б» п. 1, п. 3 ст. 15 Положения о порядке прохождения военной службы);



– назначение военнослужащего на равную воинскую должность по состоянию здоровья в соответствии с заключением ВВК (в том числе с переводом в другую местность) (подп. «д» п. 15 ст. 11, подп. «в» п. 1 ст. 15 Положения о порядке прохождения военной службы);

– назначение военнослужащего на низшую воинскую должность в связи с организационно-штатными мероприятиями при невозможности его назначения на высшую или равную воинскую должность (в том числе с переводом в другую местность) (подп. «а» п. 17 ст. 11, подп. «е» п. 1 ст. 15 Положения о порядке прохождения военной службы);

– зачисление военнослужащего на обучение в военную образовательную организацию, адъюнктуру, военную докторантуру (в том числе с переводом в другую местность) (подп. «з» п. 1 ст. 15 Положения о порядке прохождения военной службы);

– временное возложение на военнослужащего исполнения обязанностей по равной или высшей вакантной (незанятой) воинской должности, которую он не занимает (подп. «б» п. 1 ст. 12 Положения о порядке прохождения военной службы);

3) перемещение по службе, осуществляемое по инициативе военнослужащего в порядке реализации его субъективного права:

– назначение военнослужащего на высшую воинскую должность по итогам конкурса (подп. «б» п. 13 ст. 11 Положения о порядке прохождения военной службы);

– назначение военнослужащего на равную воинскую должность по семейным обстоятельствам (в том числе с переводом в другую местность) (подп. «г» п. 15 ст. 11, подп. «г» п. 1, п. 5 ст. 15 Положения о порядке прохождения военной службы);

– назначение военнослужащего на низшую воинскую должность по семейным обстоятельствам и по личной просьбе (подп. «б» и «г» п. 17 ст. 11 Положения о порядке прохождения военной службы).

Можно применить и *временной критерий* классификации перемещений военнослужащих по военной службе:

а) перемещение, осуществляемое на неопределенный срок;

б) перемещение по службе на определенный срок:

– временное отстранение военнослужащего от воинской должности (на время проведения следствия, дознания, разбирательства по факту совершенного военнослужащим правонарушения);

– возложение на военнослужащего временного исполнения обязанностей по равной или высшей вакантной (до шести месяцев) или невакантной воинской должности (до четырех месяцев или на период нахождения военнослужащего, занимающего эту должность, в отпуске по уходу за ребенком) (п. 2 ст. 12 Положения о порядке прохождения военной службы);

– зачисление военнослужащего в распоряжение (сроки определены п. 2 ст. 13 Положения о порядке прохождения военной службы);

– перевод военнослужащих на воинские должности в местности, в которых установлен срок военной службы, в порядке плановой замены (ст. 16 Положения о порядке прохождения военной службы);

– освобождение от воинских должностей и приостановление военной службы на срок полномочий в выборных представительных органах государственной власти и органах местного самоуправления (ст. 18 Положения о порядке прохождения военной службы).

Следует отметить, что институт перемещения военнослужащих по службе возник практически одновременно с институционализацией военной службы как самостоятельного правового явления в отечественном военном праве. Это обусловлено самой сущностью и предназначением военной службы, которая изначально была связана с высокой мобильностью войск как с точки зрения их территориального перемещения, так и с точки зрения иерархического построения системы военного управления, предполагающего необходимость перемещения военнослужащих с одной ступени данной иерархии на другую.



Проведенный анализ содержания понятия «перемещение военнослужащего по военной службе» и его разновидностей свидетельствует о том, что в данном явлении тесно переплетаются личные интересы военнослужащих и интересы военной службы, интересы конкретных воинских должностных лиц и интересы обеспечения безопасности государства. Бесконфликтно сосуществовать эти интересы могут не всегда, что создает почву для возникновения различного рода коррупционных рисков в рассматриваемой сфере.

Понятие «коррупционный риск» довольно широко используется в теории и практике антикоррупционной деятельности. Исходя из толкований, содержащихся в словарях русского языка, толковых и энциклопедических словарях, понятие «риск» означает возможную опасность, возможность наступления вреда, убытка, ущерба, угрозу наступления неблагоприятных событий, сочетание вероятности и последствий наступления неблагоприятных событий и др.⁶ В.М. Корякин под коррупционным риском предлагает понимать вероятность совершения лицом, замещающим соответствующую должность, коррупционных правонарушений, связанных с его должностным положением, и размеры возможного причинения в связи с этим вреда личности, обществу и государству⁷.

Применительно к рассматриваемой нами области общественных отношений можно сформулировать следующее определение: *коррупционные риски в сфере перемещения военнослужащих по военной службе* – это заложенные в законодательстве о военной службе возможности и складывающиеся в практике его применения обстоятельства и условия для незаконного извлечения воинскими должностными лицами материальной и иной выгоды при назначении военнослужащих на воинские должности, их перево-

дах к новому месту службы, решении иных вопросов прохождения военной службы.

Выявление и минимизация указанных коррупционных рисков, условий и причин, способствующих их возникновению, составляют основу антикоррупционной деятельности в сфере военной службы. Практика правоприменительной деятельности в рассматриваемой области общественной жизни, а также результаты социологических опросов и исследований позволяют с полным основанием относить сферу перемещений военнослужащих по военной службе к числу зон повышенного коррупционного риска, под которыми понимаются «...области регулирования, в которых в наибольшей степени проявляются соответствующие коррупциогенные факторы»⁸.

Степень выраженности коррупционных рисков и вероятность превращения возможности возникновения коррупции в действительность зависит от совокупности факторов как объективного, так и субъективного характера.

К числу объективных факторов следует, прежде всего, отнести несовершенство действующего военного законодательства, наличие в нем немалого числа норм, с одной стороны, создающих условия для возникновения, сохранения и воспроизводства коррупции, а с другой стороны, препятствующих формированию эффективной системы профилактики коррупции в воинской среде, в том числе в сфере перемещений военнослужащих по службе. Немаловажным фактором объективного характера, способствующим сохранению коррупционных рисков в сфере прохождения военной службы, являются негативные последствия некоторых непродуманных реформ в области военного строительства периода 2006 – 2012 гг., в том числе в области военно-кадровой политики.

Что касается факторов субъективного характера, способствующих сохранению

⁶ Ожегов С.И. Указ. соч. С. 591.

⁷ Корякин В.М. Должны ли подвергаться учету и контролю доходы лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, замещающих должности с коррупционными рисками? // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 8. С. 90.

⁸ Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журн. зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. С. 16.



коррупционных рисков в сфере перемещения военнослужащих по военной службе, то их развернутую характеристику можно дать путем выделения как минимум четырех типовых коррупциогенных ситуаций.

Первая ситуация имеет место тогда, когда инициатива в назначении на другую воинскую должность, в переводе к новому месту прохождения военной службы исходит от самого военнослужащего. Когда военнослужащий в силу самых различных причин (из соображений карьеризма, личных и семейных обстоятельств и т. п.) стремится любой ценой добиться назначения на должность или перевода к новому месту службы, то он ищет и, как правило, находит должностное лицо, которое готово за взятку, подарок, услугу и т. п. оказать ему содействие в решении кадрового вопроса. Это может быть как работник кадрового органа, так и командир (начальник), от которого зависит оформление и подписание соответствующего представления к назначению, а также иное лицо, имеющее определенные знакомства и связи в соответствующих органах военного управления и способное лоббировать интересы данного военнослужащего (как правило, не бескорыстно).

Вторая ситуация коррупционного риска в сфере перемещения военнослужащего по военной службе имеет характер, прямо противоположный описанной выше ситуации. В данном случае военнослужащий, наоборот, стремится любой ценой не допустить издания приказа о назначении его на другую должность, о переводе в другую местность. Эта ситуация возникает тогда, когда в соответствии с действующим законодательством военнослужащий может быть назначен на другую воинскую должность без его согласия (например, на равную должность в порядке плановой замены). В этом случае военнослужащий предпринимает те же, что и в предыдущей ситуации, усилия, но уже не с целью побудить соответствующее должностное лицо к изданию приказа о назначении (о переводе), а с це-

лью побуждения его к бездействию, т. е. к неизданию такого приказа.

Третья ситуация возникает в случаях, когда инициатива в назначении военнослужащего на должность, в переводе к новому месту службы исходит от соответствующего командира (начальника), кадрового органа, органа военного управления. Военнослужащий дает свое согласие на такое перемещение, но соответствующие должностные лица (чаще всего работники кадровых органов) начинают выстраивать различного рода административные барьеры, запрашивать некие дополнительные документы, якобы необходимые для решения данного вопроса, осуществлять иные действия, направленные на вымогательство взятки, подарка, подношения. В результате военнослужащий, если соответствующее назначение или перевод имеют для него достаточную значимость и ценность, понуждается к совершению акта коррупции, чтобы приказ о его назначении (переводе) стал реальностью.

В четвертой ситуации коррупционного риска в сфере перемещения военнослужащих по военной службе инициатива в назначении конкретного военнослужащего на воинскую должность, на перевод к другому месту службы исходит от воинского должностного лица, продвигающего «нужного» человека по службе (как правило, не бескорыстно). Мотивами таких действий могут быть такие явления, как кумовство, nepotизм, протекционизм, фаворитизм и т. п. Как правило, это должностное лицо обладает достаточными полномочиями и степенью влияния, чтобы соответствующий кадровый орган выполнил все формальные действия, связанные с назначением данного военнослужащего на должность, переводом к новому месту службы. В данном случае личные качества назначенца, его профессионализм и другие обстоятельства, обычно учитываемые при перемещениях, в расчет не берутся. Главное – исполнить волю должностного лица, лоббирующего интересы своего протекже.



Все описанные выше ситуации коррупционного риска в сфере перемещений военнослужащих по военной службе носят типовой, наиболее общий характер. На практике могут иметь место различные их интерпретации и взаимное сочетание. Однако в целом, как представляется, они достаточно полно отражают механизм возникновения коррупции в рассматриваемой сфере.

Таким образом, перемещения военнослужащих по военной службе являются зоной

повышенного коррупционного риска, поскольку здесь тесно переплетаются разноплановые личные интересы военнослужащих, органов военного управления и воинских должностных лиц, интересы военной службы и государственные интересы. Своевременное выявление и нейтрализация указанных рисков должны стать неотъемлемой составной частью антикоррупционной политики, активно осуществляемой в настоящее время в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Информация

В Мурманской области бывший заместитель генерального директора ОАО «Заполярье военно-морское строительное управление» признан виновным в злоупотреблении полномочиями

Доказательства, собранные военным следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Северному флоту, признаны судом достаточными для вынесения приговора бывшему заместителю генерального директора открытого акционерного общества «Заполярье военно-морское строительное управление» (далее по тексту – ОАО «ЗВМСУ») К. Он признан виновным в совершении двух преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 201 УК РФ (злоупотребление полномочиями).

Судом установлено, что в период с мая по декабрь 2011 года К. отдавал подчиненным работникам незаконные указания о выполнении строительных работ на технической территории № 3 воинской части, которые ранее были не выполненные обществом с ограниченной ответственностью «Ремстройэлектросервис», соучредителем которого он являлся. В результате государству причинен ущерб на суммы свыше 8,7 миллионов рублей.

Кроме того, в период с лета 2010 по октябрь 2012 года в г. Североморске К. в целях извлечения имущественной выгоды для своих знакомых, представлявших интересы сторонних организаций – ООО «Регалия» и ООО «Синтез», заключил заведомо невыгодные для ОАО «ЗВМСУ» договоры аренды и возмездного оказания услуг. Таким образом, государству причинен ущерб на сумму свыше 11 миллионов рублей.

Решением Североморского районного суда Мурманской области К. назначено наказание в виде лишения свободы сроком 2 года 6 месяцев условно с испытательным сроком 2 года. Одновременно, судом взыскано с осужденного в счет возмещения причиненного ущерба более 20 миллионов рублей.

В Республике Адыгея бывший военный финансист признан виновным в хищении более 137 миллионов рублей

Доказательства, собранные военным следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Южному военному округу, признаны судом достаточными для вынесения приговора бывшему ведущему экономисту отделения (по расчетам с личным составом) Федерального казенного учреждения «Отдел финансового обеспечения Министерства обороны Российской Федерации по Республике Адыгея» С. Он признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 292 УК РФ (служебный подлог, повлекший существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства) и ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество, совершенное в особо крупном размере).

Судом установлено, что летом 2011 года С. оставил у себя полученные в филиале одного из банков пластиковые карты с пин-кодами на 252 военнослужащих по призыву. В последующем на основании составленных им фиктивных расчетных ведомостей государство перечислило на указанные карты более 137 миллионов рублей, которые С. обналичил и присвоил. Узнав, что по данному факту возбуждено уголовное дело, он скрылся и был задержан правоохранительными органами лишь в марте 2013 года. После задержания С. дал признательные показания и возместил около 2,5 миллиона рублей, пояснив, что остальные похищенные денежные средства хранил в сумке, которую у него украли.

Приговором суда С. назначено наказание в виде лишения свободы сроком на 7 лет 8 месяцев с отбыванием в исправительной колонии общего режима, штрафа в размере 700 тысяч рублей, с возмещением материального ущерба на сумму свыше 130 миллионов рублей. Кроме того, суд лишил его права занимать должности на государственной службе и в органах местного самоуправления, связанные с осуществлением финансово-экономических операций, с денежными и иными материальными средствами, сроком на 3 года.



СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ, АННОТАЦИИ СТАТЕЙ

Горновский А.А., Корякин В.М. Аттестационные комиссии как субъекты антикоррупционной деятельности в Вооруженных Силах

Раскрываются основные функции аттестационных комиссий воинских частей в сфере противодействия коррупции в Вооруженных Силах, сформулированы предложения по повышению эффективности этой деятельности

Ключевые слова: аттестационные комиссии; военная служба; коррупция; противодействие коррупции.

Certifying commission as subjects of anti-corruption activities in the Armed Forces

A.A. Gornovsky, lieutenant, deputy chief of the military and the Law Faculty of the Military University of the Russian Defense Ministry; V.M. Korjakin, LL.D., professor of the Military University of the Russian Defense Ministry, pvs1997@mai.ru

Describes the main functions of certifying commissions of military units in the field of combating corruption in the Armed Forces, the proposals to increase efficiency of this activity

Key words: certifying commissions; military service; corruption; combating of corruption.

Кондратьев С.М. Особенности возбуждения дисциплинарного производства в отношении военнослужащих

В статье рассматриваются особенности возбуждения дисциплинарного производства в отношении военнослужащих, совершивших дисциплинарный проступок. Названы этапы дисциплинарного производства.

Ключевые слова: военнослужащий, дисциплинарный проступок, дисциплинарное производство, возбуждение дисциплинарного производства, процессуальная форма.

Features initiation of disciplinary proceedings against military Kondratiev SM, PhD, associate professor in the v/ch № 2351, sergey.diss@yandex.ru

The article discusses the features of disciplinary proceedings against members who have committed a disciplinary offense. Named stages of disciplinary proceedings.

Key words: soldier, a disciplinary offense, disciplinary proceedings initiated disciplinary proceedings, procedural form.

Терещук С.С. Полномочия органов прокуратуры при получении информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами

В статье раскрыты полномочия органов прокуратуры Российской Федерации при получении информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, а также приведена судебная практика по данному вопросу.

Ключевые слова: прокурор, доступ к информации, ограничения

The powers of the prosecution in the preparation of information, access to which is restricted in accordance with federal laws

Tereschuk S.S., assistant Chelyabinsk garrison military prosecutor, Lt. Justice, sergey_1_9_9_1@mail.ru

The article reveals the powers of the prosecutor's office of the Russian Federation in the preparation of information, access to which is restricted in accordance with federal laws, as well as shows the jurisprudence on this issue.

Key words: prosecutor, access to information, restrictions.

Пленкин Н., Корякин В.М. Увольнение с военной службы как санкция за коррупционное правонарушение: проблемы правоприменения

Проведен анализ оснований увольнения военнослужащих с военной службы в связи с совершением коррупционных пра-

вонарушений, выявлены некоторые противоречия в правовом регулировании данного вопроса

Ключевые слова: коррупционное правонарушение; увольнение с военной службы; утрата доверия

Dismissal from military service as a sanction for corruption offence: application

N. Plenkin, lawyer; B. Korjakin, LL.D., pvs1997@mai.ru

The analysis of the grounds for dismissal of servicemen from military service in connection with corruption offences revealed some contradictions in the legal regulation of this issue

Key words: corruption; dismissal from the military service; loss of confidence

Воробьев Е.Г. Об институте субсидии для приобретения или строительства жилого помещения военнослужащими и гражданами, уволенными с военной службы

Законодательство о статусе военнослужащих существенным образом изменило порядок жилищного обеспечения постоянным жильем. Новому правовому институту жилищной субсидии придано главенство среди прежних жилищных форм, что позволяет выделить как легитимные, так и нелегитимные аспекты в новом порядке правового регулирования права на жилище военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы.

Ключевые слова: Статус военнослужащих. Жилищное обеспечение военнослужащих. Новые формы жилищного обеспечения. Замена механизма предоставления жилья. Жилищная субсидия. Вопросы легитимности законодательных изменений.

About subsidy institute for acquisition or premises construction by the military personnel and the citizens discharged from military service

Vorobyev E.G., the candidate of jurisprudence, the senior lecturer, the colonel of justice, pvs1997@mail.ru

The legislation on the status of the military personnel essentially changed an order of housing providing with constant housing. The new legal institute of a housing subsidy was given domination among former housing forms that allows to allocate both legitimate, and illegitimate aspects in a new order legal regulation of a right to housing of the military personnel and the citizens discharged from military service.

Key words: Status of the military personnel. Housing providing military personnel. New forms of housing providing. Replacement of a procedure for granting of housing. Housing subsidy. Questions of legitimacy of legislative changes.

Кудашкин А.В. Влияние новелл жилищного законодательства на жилищно-правовые институты военного права

Рассмотрены и проанализированы новеллы жилищного законодательства, принятые летом 2014 г.

Ключевые слова: военное право, жилищное право, новеллы законодательства.

Effect of short stories housing legislation on housing and legal institutions of military law

A.V.Kudashkin, Doctor of Law, Professor, pvs1997@mai.ru

Examined and analyzed novel housing legislation, the adoption of the summer 2014.

Key words: military law, housing law, novel legislation.

Трощенко Р.А. 20 лет военной службы как «жилищный Рубикон»

В публикации рассмотрены спорные вопросы, связанные с равенством прав граждан на обеспечение жильем в избранном месте жительства в зависимости от их принадлежности к категории военнослужащих, заключивших контракт о про-



хождении военной службы до 1 января 1998 года или обеспечиваемых на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями.

Ключевые слова: жилищное обеспечение военнослужащих, избранное место жительства, жилищная субсидия; жилое помещение для постоянного проживания, «льготные» основания для увольнения

20 years of military service as “housing Rubikon”

Troshchenko R.A., Lawyer, pvs1997@mail.ru

In the publication are examined the debatable questions, connected with the equality of the rights of citizens to the guarantee with dwelling in the selected place of residence depending on their belonging with the category of the soldiers of those concluded contract about the passage of military service until January 1, 1998 or ensured for entire period of military service by official living quarters.

Key words: the housing guarantee of soldiers, the selected place of residence, housing subsidy; living quarters for the constant stay, «privilege» base for the release.

Зайков Д.Е. Гражданский персонал обеспечить жильем?!

В статье автором рассматривается проект приказа Министра обороны РФ, регламентирующий порядок и основания обеспечения лиц гражданского персонала Вооруженных Сил РФ и государственных служащих Министерства обороны РФ жилыми помещениями.

Ключевые слова: лица гражданского персонала, государственные служащие, жилые помещения, общежитие, служебные жилые помещения.

Civilian personnel to provide housing ?!

D.E. Zaykov, head of the legal service of the FAA “25 Chemmotology Research Institute Ministry of Defense of Russia”, PhD, pvs1997@mail.ru

The author considers the draft order of the Minister of Defense of the Russian Federation, which regulates the procedure and grounds provide civilian personnel of the Armed Forces and civil servants of the Ministry of Defense of the Russian Federation living quarters.

Key words: civilian personnel, civil servants, accommodation, hostel, office accommodation.

Свининых Е.А. Заключение воинскими частями государственных контрактов на аренду жилых помещений

Автором статьи рассматривается порядок заключения воинскими частями государственных контрактов на аренду жилых помещений согласно правилам Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В связи с возникающими при этом сложностями своевременного жилищного обеспечения военнослужащих и иными проблемами, автор приходит к выводу о необходимости изменения действующего законодательства.

Ключевые слова: государственный контракт; государственные закупки; заключение договоров; воинская часть; военнослужащий; жилищное обеспечение

Conclusion of a residential premises lease contract by military organizations

Svininyh E.A., candidate of legal sciences, associate professor of the department of civil law, pvs1997@mail.ru

The author of the article considers the procedure of concluding a residential premises lease contract by military organizations with regard to requirements of the Federal law of April 5, 2013 № 44-FZ «On the contract system in the sphere of procurement of goods, works, services for state and municipal needs». In connection with arising problems to timely housing provision of servicemen and other issues, the author comes to the conclusion about the necessity to amend legislation.

Key words: government contract; government procurement; contracting out; military unit; serviceman; housing provision

Согийянен А.А. Основные вопросы правового регулирования медицинского обеспечения подготовки и призыва на военную службу

Статья посвящена анализу современных аспектов медицинского обеспечения комплектования Вооруженных сил Российской Федерации военнослужащими по призыву. В статье раскрываются особенности правового регулирования военно-врачебной экспертизы.

Ключевые слова: военно-врачебная экспертиза, годность к военной службе, призыв на военную службу.

The main issues of the legal regulation of the military-medical expertise in the preparation and conscription

Sogiyainen A.A., candidate of law, sogalex@ya.ru

This article is devoted to the analysis of modern aspects of medical support manning of the Armed forces of the Russian Federation conscripts. The article reveals the peculiarities of legal regulation of the military-medical examination.

Key words: military-medical examination, fitness for military service, conscript service.

Кандыбко Н.В., Елисеев О.В. Государственные контракты на поставку продукции и выполнение работ в контексте Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» внес много новаций в сферу заключения и исполнения государственных контрактов. В статье рассмотрены отличия государственных контрактов от гражданско-правовых договоров, субъектный состав государственных контрактов, сроки заключения и условия государственных контрактов, порядок изменения условий и расторжения государственных контрактов.

Ключевые слова: контрактная система закупок, государственный контракт, государственный заказчик, поставщик.

Government contracts for the supply and execution of works in the context of the Federal Law “On the contract system in the sphere of procurement of goods, works and services for state and municipal needs”

N.V.Kandybko, Professor of the Department of economic management of production and repair of weapons and Military equipment of the University, doctor of economic Sciences, Professor; O.V.Eliseev, assistant chief of the Military University legal work, pvs1997@mail.ru

Federal Law of April 5, 2013 № 44-FL “On the contract system in the sphere of procurement of goods, works and services for state and municipal needs” introduced many innovations in the sphere of the conclusion and execution of public contracts. The article describes the differences between government contracts from civil contracts, subject composition of government contracts, conclusion terms and conditions of government contracts, the procedure of changing the conditions and cancellation of government contracts.

Key words: contract system of procurement, a government contract, government customer, the supplier

Хорев В.П., Горева О.Е. Современное состояние и перспективы развития системы внутреннего финансового контроля в Министерстве обороны Российской Федерации

Для Министерства обороны Российской Федерации, учитывая значимость и масштабность решаемых задач, а также объем выделяемых для этих целей бюджетных средств, вопросы контроля эффективности и правомерности их исполь-



зования являются приоритетными. В 2013 году Министром обороны РФ принято решение о возрождении системы контрольно-ревизионных органов. Система контрольно-ревизионных органов позволит обеспечить необходимый охват контрольными мероприятиями распорядителей и получателей бюджетных средств.

Ключевые слова: эффективность, бюджетные средства, контроль, реформирование, система, Министерство обороны Российской Федерации, финансовая инспекция, контрольно-ревизионные органы, Вооруженные Силы.

Current state and prospects of development of the system of internal financial control in the Ministry of Defense of the Russian Federation

V.P. Horev, head of the Department of economic theories and military economy of the Military University, doctor of economic Sciences, Professor; O.E. Goreva, senior assistant of the head of the educational-methodical Department of Military University, captain, candidate of economic Sciences, pvs1997@mail.ru

For the Ministry of Defense of the Russian Federation, given the significance and magnitude of the tasks and the amount allocated for the purpose of budgetary funds, issues of control effectiveness and legitimacy of their use is a priority. In 2013, the Minister of Defence of the Russian Federation decided revival of audit bodies. System audit bodies will provide the necessary coverage of control measures administrators and recipients of budget funds.

Key words: efficiency, budgetary funds, control, reforming, system, the Ministry of Defence of the Russian Federation, financial inspection, auditing bodies, Armed Forces.

Чистов И.В. Разработка форсайт-программы для исследования перспектив инновационного развития организаций оборонно-промышленного комплекса

Решение проблем инновационного развития оборонно-промышленного комплекса требует углубления знаний о новых инструментах и методах стратегического управления инновационным развитием, синтезирующих позитивные моменты плановой и рыночной экономики, к числу которых относится методология форсайта. Данная методология связана не столько с предсказанием завтрашнего дня, сколько с его формированием, созданием у участников процесса общего видения перспективы на базе широкого социального диалога всех заинтересованных сторон. В статье автором предложена технология разработки форсайт-программы для исследования перспектив инновационного развития организаций оборонно-промышленного комплекса.

Ключевые слова: форсайт; инновационное развитие; оборонно-промышленный комплекс.

Development of foresight programme for research of the prospects of innovative development of the enterprises of the military-industrial complex

I.V.Chistov, head of chair of management of economy of production and repair of weapons and Military equipment of the University, Honored worker of science of the Russian Federation, doctor of economic Sciences, Professor, pvs1997@mail.ru

The solution of problems of innovative development of a defense industrial industry demands increasing knowledge of new tools and methods of strategic management of the innovative development, synthesizing positive moments planned and market economy which Forsythe's methodology is among. This methodology is connected not so much with a prediction of

tomorrow, how many with its formation, creation at participants of process of the general vision of prospect on the basis of extensive social dialogue of all interested parties. In article the author offered technology of development of the Forsythe-program for research of prospects of innovative development of the organizations of a defense industrial industry.

Key words: forsythe; innovative development; defense industrial industry.

Закутнев С.Е. Формирование дорожных карт в процессе стратегического планирования инновационного развития организаций оборонно-промышленного комплекса

Необходимость повышения эффективности управления инновационной деятельностью актуализирует значимость задействования новых инструментов стратегического управления инновационным развитием организаций ОПК. К числу таких управленческих инструментов, несомненно, относится дорожное картирование. В статье автором проанализировано содержание процесса формирования дорожных карт в ходе стратегического планирования инновационного развития организаций оборонно-промышленного комплекса.

Ключевые слова: инновационное развитие; оборонно-промышленный комплекс; дорожное картирование.

The formation of road maps in the strategic planning process of innovative development of the enterprises of the military-industrial complex

S.E. Zakutnev, Professor of chair of management of economy of production and repair of weapons and Military equipment of the University, doctor of economic Sciences, Professor, pvs1997@mail.ru

Need of increase of effective management of innovative activity staticizes the importance of involvement of new instruments of strategic management of innovative development of the organizations of a defense industrial industry. To number of such administrative tools, undoubtedly, road mapping belongs.

In article the author analysed the content of process of formation of road maps during strategic planning of innovative development of the organizations of a defense industrial industry.

Key words: innovative development; defense industrial industry; road mapping.

Багдасарян И.А. Разновидности перемещений военнослужащих по военной службе и некоторые вопросы коррупционности

Показаны основные коррупционные риски, которые могут возникнуть при назначении военнослужащих на воинские должности и при переводах к новому месту прохождения военной службы.

Ключевые слова: военная служба; перемещения по службе; назначение на воинскую должность; перевод к новому месту службы; коррупционные риски.

Kinds moving on service and some problems of their corruption

I.A. Baghdasaryan, Head of the Military Law Military University of the Russian Defense Ministry, pvs1997@mail.ru

Shows the main corruption risks that may arise in the appointment of military personnel on military posts and when transferring to a new place of military service.

Key words: military service; moving on service; the appointment; transfer to a new place of service; corruption risks.