

# СОДЕРЖАНИЕ

## Теория и история военного права

*И.Н. Найденев, В.С. Майстренко.* Некоторые вопросы разграничения материальной и гражданско-правовой ответственности военнослужащего за ущерб, причиненный государству в период прохождения военной службы..... 2

## Военные аспекты гражданского и жилищного права

*В.С. Миронов, С.С. Харитонов.* О рассмотрении военными судами дел в сфере обеспечения военнослужащих – участников НИС жилыми помещениями..... 6

## Военно-социальное право

*И.С. Назарова, В.М. Шеншин, Л.А. Шенишина.* О некоторых тенденциях развития законодательства, регулирующего общественные отношения, складывающиеся в военно-социальной сфере..... 25

*Н.Г. Александрова, В.Ю. Иванов, Н.С. Кириченко.* О присвоении звания «Ветеран военной службы» военнослужащим, ранее проходившим службу в правоохранительных органах и в федеральной противопожарной службе..... 30

*А.С. Сливков, С.В. Ананишвили.* Противоречия правового регулирования, связанные с неустановлением надбавки за особые условия службы военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в военно-учебных заведениях на воинских должностях командиров (начальников) подразделений (организаций), исполнение обязанностей по которым связано с руководством подразделениями..... 35

## Военно-уголовное право и процесс

*Я.Н. Ермолович, Н.Е. Честнов.* Проблемные вопросы квалификации неисполнения приказа (статья 332 УК РФ)..... 44

## Военные проблемы международного права.

### Право иностранных государств

*А.В. Кудашкин, Н.Н. Мельник.* Развитие военного права Германии: подходы и методы..... 53

*А.Г. Воробьев.* О некоторых историко-правовых аспектах развития военно-уголовного законодательства США..... 63

### Точка зрения

*Е.А. Глухов, В.М. Корякин.* Об уменьшении объема социальных гарантий у офицеров, обучающихся в военных образовательных организациях по очной форме обучения..... 69

*С.В. Полунин, Е.Е. Коробейников.* Свобода информации – важнейшее условие информационной войны..... 80

*О.А. Овчаров.* Военное духовенство в контексте Конституции России и новой Стратегии национальной безопасности России. Часть 2..... 89

## Оборонно-промышленный комплекс: управление, экономика и финансы, право..... 95

**Сведения об авторах, аннотации и библиографические списки..... 128**

Научно-практический журнал  
«Право в Вооруженных Силах –  
Военно-правовое обозрение» /  
«Оборонно-промышленный  
комплекс: управление, экономика  
и финансы, право»

№ 1 (294) январь 2022 г.

Издается с июля 1997 г.

Главный редактор

Кудашкин А.В.

Заместитель

главного редактора

Белов В.К.

Выпускающий редактор

Тюрина О.А.

Администратор

Грекова Е.А.

Компьютерная верстка

Зулькарнаев А.Б.

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

Регистрационные номера

ПИ № ФС77-66682

от 27.07.2016 /

ПИ № ФС77-77488

от 31.12.2019

Учредитель и издатель:

Коллектив редакции;

ООО «Центр правовых

коммуникаций»

Адрес редакции и издателя:

105082, г. Москва,

пл. Спартаковская, д. 14, стр. 3,

эт. 2, ком. 9, офис 27

Адрес в Интернете –

<http://www.opklex.com>

E-mail: [pvsipo@mail.ru](mailto:pvsipo@mail.ru)

Администратор сайта

Белов В.К.

ISSN 2219-5947

Выходит ежемесячно

Распространяется только

по подписке, цена свободная

© Редакция журнала

«Право в Вооруженных Силах –

Военно-правовое обозрение»

© ООО «Центр правовых

коммуникаций»

Материалы, использованные

в журнале, могут быть

использованы в других изданиях

только с разрешения редакции.

Редакция консультаций

по телефону не дает, переписку

с читателями не ведет.

Редакция не ограничивает

авторов в возможности

высказывания на страницах

журнала своего мнения, которое

может не совпадать

с точкой зрения редакции.

Подписано в печать 20.12.2022

Отпечатано в ООО «Красногорская типография»

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

# НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ МАТЕРИАЛЬНОЙ И ГРАЖДАНСКО- ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВОЕННОСЛУЖАЩЕГО ЗА УЩЕРБ, ПРИЧИНЕННЫЙ ГОСУДАРСТВУ В ПЕРИОД ПРОХОЖДЕНИЯ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ

И.Н. Найденов,

доктор военных наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации;

В.С. Майстренко,

юрист

Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ статус военнослужащих есть совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных названным Федеральным законом, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Военнослужащие при наличии оснований, предусмотренных законодательством, могут быть привлечены к юридической ответственности.

Юридическая ответственность, являясь одной из форм общесоциальной ответственности, исходя из общепринятой точки зрения не обладает единым толкованием<sup>1</sup>.

Наиболее распространенным является определение юридической ответственности как «меры государственного принуждения, основанной на юридическом и общественном осуждении пове-

дения правонарушителя и выражающей себя в определении для него конкретных отрицательных последствий в виде ограничений личного и имущественного порядка»<sup>2</sup>.

Также юридическую ответственность можно определить как меры правового принуждения за совершенные правонарушения, содержащие для правонарушителей неблагоприятные последствия и применяемые к ним компетентными органами, должностными лицами или гражданами в установленном государством порядке<sup>3</sup>.

Пунктом 1 ст. 28 Федерального закона «О статусе военнослужащих» предусмотрено, что 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 названным Федеральным законом и другими федеральными законами.

<sup>2</sup> Там же. С. 694.

<sup>3</sup> *Зателетин О.К.* Юридическая ответственность военнослужащих (материалы для проведения занятий по правовой подготовке) // Право в Вооруженных Силах. 2005. № 10. С. 34.

<sup>1</sup> *Марченко М.Н.* Юридический энциклопедический словарь. М., 2009. С. 695.

Аналогичные нормы закреплены ст. 26 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации (далее – УВС).

К дисциплинарной ответственности военнослужащие привлекаются за дисциплинарные проступки, т. е. за противоправные, виновные действия (бездействие), выражающиеся в нарушении воинской дисциплины, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации не влекут за собой уголовной или административной ответственности (ст. 27 УВС).

За административные правонарушения военнослужащие несут дисциплинарную ответственность в соответствии с Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации, за исключением административных правонарушений, за которые они несут ответственность на общих основаниях. При этом к военнослужащим не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, исправительных работ, а к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, курсантам военных профессиональных образовательных организаций, военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы – также в виде административного штрафа (ст. 28 УВС).

К материальной ответственности военнослужащие привлекаются за материальный ущерб, причиненный по их вине государству при исполнении обязанностей военной службы, в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 29 УВС).

К гражданско-правовой ответственности военнослужащие привлекаются за

невыполнение или ненадлежащее исполнение предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации обязательств, за убытки и моральный вред, причиненные военнослужащими, не находящимися при исполнении обязанностей военной службы, государству, физическим и юридическим лицам, и в других случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (ст. 30 УВС).

К уголовной ответственности военнослужащие привлекаются за совершение преступления, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации (ст. 31 УВС).

Наряду с этим, военнослужащие, подвергнутые дисциплинарному или административному взысканию в связи с совершением правонарушения, не освобождаются от уголовной ответственности за это правонарушение.

В случае совершения правонарушения, связанного с причинением государству материального ущерба, военнослужащие возмещают ущерб независимо от привлечения к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия (бездействие), которыми причинен ущерб (ст. 32 УВС).

В связи с изложенным выше независимо от привлечения к уголовной, административной и дисциплинарной ответственности военнослужащий может быть привлечен либо к материальной, либо к гражданско-правовой ответственности.

Однако возможно ли привлечь военнослужащего одновременно к материальной и гражданско-правовой ответственности?

ности за один и тот же факт причинения ущерба государству в лице воинской части (организации)? На данный вопрос однозначно можно ответить «нет». Это обусловлено тем, что одной из целей материальной и гражданско-правовой ответственности является возмещение причиненного ущерба. В зависимости от наличия определенных признаков в отношении военнослужащего может наступить только один из указанных видов ответственности.

Условия и размеры материальной ответственности военнослужащих за ущерб, причиненный ими при исполнении обязанностей военной службы имуществу воинской части, а также порядок возмещения причиненного ущерба установлены Федеральным законом «О материальной ответственности военнослужащих» от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ.

В соответствии с п. 2 ст. 3 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» военнослужащие, причинившие ущерб не при исполнении обязанностей военной службы, несут гражданско-правовую ответственность в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Из этого следует, что обязательным условием для привлечения военнослужащего к материальной ответственности является причинение им реального ущерба воинской части (организации) при исполнении обязанностей военной службы.

Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» не содержит перечня случаев, при которых военнослужащий считается исполняющим обязанности военной службы. Такой перечень закреплен п. 1 ст. 37 Федерального закона

«О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ. К указанным в нем случаям относятся следующие:

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

- исполнение должностных обязанностей;

- несение боевого дежурства, боевой службы, службы в гарнизонном наряде, исполнение обязанностей в составе суточного наряда;

- участие в учениях или походах кораблей;

- выполнение приказа или распоряжения, отданных командиром (начальником);

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

- нахождение в служебной командировке;

- нахождение на лечении, следование к месту лечения и обратно;

- следование к месту военной службы и обратно;

- прохождение военных сборов;

- нахождение в плену (за исключением случаев добровольной сдачи в плен), в положении заложника или интернированного;

- безвестное отсутствие – до признания военнослужащего в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявления его умершим;

– защита жизни, здоровья, чести и достоинства личности;

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

– участие в предотвращении и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф;

– совершение иных действий, признанных судом совершенными в интересах личности, общества и государства.

Таким образом, если военнослужащий причинил материальный ущерб государству в лице воинской части (организации) в период прохождения военной службы, то основным критерием для разграничения вида ответственности, к которой он должен быть привлечен (материальная или гражданско-правовая), является факт исполнения таким военнослужащим обязанностей военной службы на момент причинения ущерба.

Например, военнослужащий в период прохождения военной службы в установленном законодательством порядке был обеспечен жилым помещением в собственности. По истечении двух лет указанное жилое помещение военнослужащим было продано. Спустя еще несколько лет было установлено, что данным военнослужащим в жилищную комиссию воинской части представлен поддельный документ (справка об отсутствии у него в собственности либо в пользовании на основании договора социального найма

иных жилых помещений), на основании которого принято соответствующее решение о предоставлении жилого помещения. Исходя из этого по итогам рассмотрения уголовного дела, возбужденного по указанному факту, военнослужащий был привлечен к уголовной ответственности и с него должен быть взыскан соответствующий ущерб.

Однако к какому виду ответственности следует привлекать такого военнослужащего – к материальной или гражданско-правовой? С учетом того что обеспечение военнослужащих жилыми помещениями является мерой социальной поддержки военнослужащих и причинение ущерба вследствие незаконного получения жилого помещения напрямую не зависит от исполнения военнослужащим обязанностей военной службы, военнослужащий должен быть привлечен к гражданско-правовой ответственности.

В случае причинения военнослужащим ущерба государству в лице воинской части (организации) в период прохождения военной службы важно разграничивать, к какому виду ответственности необходимо привлекать военнослужащего – к материальной или гражданско-правовой. Исходя из этого должностные лица воинской части (организации) будут выбирать различные механизмы возмещения такого ущерба. В случае применения неверного механизма может быть упущено время и пропущен срок давности для взыскания ущерба.

**Детей военнослужащего, рожденных уже после его гибели, должны учитывать при предоставлении жилья его семье**

*Источник:* Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2021 г. № 52-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 15.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с запросом 1-го Восточного окружного военного суда»

# О РАССМОТРЕНИИ ВОЕННЫМИ СУДАМИ ДЕЛ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ – УЧАСТНИКОВ НИС ЖИЛЫМИ ПОМЕЩЕНИЯМИ

**В.С. Миронов,**

кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры Российского государственного университета правосудия;

**С.С. Харитонов,**

кандидат юридических наук, профессор

*На примерах военно-судебной практики изложены правовые позиции по вопросам, относящимся к обеспечению военнослужащих – участников НИС жилыми помещениями. Акцентировано внимание на необходимость комплексной оценки предписаний военно-административного и жилищного законодательства. Обосновывается необходимость единого понимания правоприменителями содержания правовых норм в сфере жилищного обеспечения военнослужащих.*

Накопительно-ипотечная система жилищного обеспечения военнослужащих (НИС), разработанная по поручению Президента Российской Федерации, действует в стране с 2005 г. Она дает молодым военнослужащим возможность реализовать свое право на постоянное жилье уже в начале прохождения службы с использованием целевого жилищного займа. При этом участник системы сам может определить место приобретения своей квартиры и ее характеристики. Категории военнослужащих, имеющих право на вступление в НИС, определены ст. 9 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ (далее – Закон о НИС)<sup>1</sup>.

Казалось бы, все по-армейски четко и ясно. Вот только за время существования закона в него внесено почти 20 (!) изменений, которые часто были обусловлены необходимостью выяснения содержания и смысла правовых норм Закона о НИС в

судах. Военные юристы не раз отмечали<sup>2</sup> разбалансированность отдельных положений Закона о НИС, других нормативных правовых актов, регулирующих данную сферу правоотношений, неоднозначную трактовку и понимание тех или иных терминов представителями ФГКУ «Федеральное управление накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих» (далее – Росвоенипотека), командирами и самими военнослужащими, что нередко приводит к тому, что военнослужащие вынуждены обращаться в правоохранительные органы для восстановления справедливости.

<sup>2</sup> См., напр.: *Корякин В.М., Кудашкин А.В.* Жилищное обеспечение военнослужащих: понятие, формы, гарантии // *Право в Вооруженных Силах.* 2017. № 10. С. 57 – 72; *Кудашкин А.В., Харитонов В.С.* Обеспечение жилыми помещениями бывших военнослужащих Украины (на примерах судебной практики) // Там же. 2020. № 7. С. 62 – 67; *Свининых Е.А.* Опасные заблуждения участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих // Там же. 2019. № 3. С. 54 – 64; *Туганов Ю.Н., Харитонов В.С.* О некоторых вопросах обеспечения военнослужащих, являющихся членами семей военнослужащих // *Военно-юрид. журн.* 2020. № 10. С. 7 – 9; *Фатеев К.В.* О некоторых проблемах злоупотребления правом на предоставление жилого помещения военнослужащему в период военной службы и его правовых последствий // *Право в Вооруженных Силах.* 2010. № 5. С. 31 – 35 и др.

<sup>1</sup> URL: [https://sc.mil.ru/social/accommodation/military\\_hypothes.htm](https://sc.mil.ru/social/accommodation/military_hypothes.htm) (дата обращения: 24.11.2021).

В связи с изложенным традиционно интересны последние по времени знаковые судебные решения, в которых «по полочкам» раскладываются правовые нормы о НИС, о которых дальше и пойдет речь.

### **1. Обеспечение военнослужащих – участников НИС жилым помещением в составе семей других военнослужащих не препятствует реализации ими прав, предусмотренных Законом о НИС**

Решением гарнизонного военного суда, оставленным без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, П. отказано в удовлетворении административного искового заявления, в котором она просила признать незаконным утвержденное командиром воинской части решение жилищной комиссии воинской части от 29 ноября 2019 г. об отказе ей в выплате денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения военнослужащих.

Рассмотрев материалы дела по кассационной жалобе П., Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации судебные акты отменила и направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции по следующим основаниям.

Из материалов дела следует, что П. с января 2004 г. проходила военную службу по контракту и с февраля 2009 г. включена в реестр участников НИС. В октябре 2010 г. супруг П. получил как военнослужащий на всех членов семьи (с учетом супруги и сына) по договору социального найма по установленным нормам жилое помещение, от участия в приватизации которого в октябре 2012 г. П. отказалась в пользу мужа и сына. В мае 2015 г. брак между П. и ее супругом расторгнут. В июле 2015 г. П. снялась с регистрационного учета по адресу указанного жилого помещения. В июне 2015 г. П. приобретено с ис-

пользованием целевого жилищного займа в рамках программы НИС жилое помещение. Приказом от 11 ноября 2019 г. П. уволена с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, а приказом от 19 ноября 2019 г. исключена из списков личного состава части. В связи с увольнением с военной службы П. 19 ноября 2019 г. обратилась к командиру воинской части с рапортами, в которых просила перечислить накопления, учтенные на ее именном накопительном счете, а также денежные средства, дополняющие накопления для жилищного обеспечения.

Решением жилищной комиссии воинской части П. отказано в выплате денежных средств участника НИС, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, в связи с тем, что ранее она была обеспечена жилым помещением в качестве члена семьи военнослужащего.

Соглашаясь с оспариваемым решением жилищной комиссии, суды сослались на положения п. 9 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (далее – Закон о статусе военнослужащих) о необходимости выбора одного основания при одновременном наличии нескольких оснований на получение одной и той же социальной гарантии и п. 3 ч. 3 ст. 9 Закона о НИС об исключении военнослужащего из реестра участников НИС при исполнении государством своих жилищных обязательств иным предусмотренным нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации способом за счет средств федерального бюджета и пришли к выводу, что, обеспечив П. жилым помещением совместно с супругом, государство выполнило перед П. жилищные обязательства, в связи с чем она права на выплату денежных средств участ-

ника НИС, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, не имеет.

Такие выводы сделаны с существенным нарушением норм материального права, поскольку судами не применен закон, подлежащий применению.

В суде установлено, что жилищная комиссия приняла решение об отказе П. в выплате денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, 29 октября 2019 г. Данное обстоятельство имеет существенное значение для дела.

Согласно абз. 3 п. 15 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих (в редакции Федерального закона от 16 октября 2019 г. № 339-ФЗ) в случаях, если участники НИС являются членами семей военнослужащих или граждан, уволенных с военной службы, и совместно проживают с ними, указанные участники НИС учитываются при признании этих военнослужащих или граждан нуждающимися в жилых помещениях. Содержание названной нормы закона указывает на то, что участники НИС жилищной субсидией либо жилыми помещениями в собственность бесплатно или по договору социального найма не обеспечиваются, за исключением случаев обеспечения их жилищной субсидией или жилыми помещениями в составе членов семей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и граждан, уволенных с военной службы, признанных нуждающимися в жилых помещениях.

Таким образом, обеспечение военнослужащих – участников НИС жилым помещением в составе семей других военнослужащих не исключает их участие в НИС и не препятствует реализации ими прав, предусмотренных Законом о НИС. Абзац 3 п. 15 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих в редакции Федерального закона от 16 октября 2019 г. № 339-ФЗ действует с 27 октября

2019 г. и подлежал применению в данном деле. Кроме того, в соответствии с п. 9 Правил выплаты участникам накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих или членам их семей денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2005 г. № 686 (далее – Правила выплаты участникам НИС денежных средств), основаниями для отказа в выплате дополнительных средств являются: непредставление или представление не в полном объеме документов, указанных в п. 6 названных Правил; недостоверность сведений, содержащихся в представленных документах; превышение суммы единовременной выплаты над размером дополнительных средств. Основания, которые могли бы явиться причиной для отказа в выплате дополнительных денежных средств, по данному делу не проверены. Между тем при отсутствии таких оснований П. могла поставить вопрос о выплате ей денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения.

Норма закона, допускающая реализацию военнослужащими – участниками НИС прав, предусмотренных Законом о НИС в случае обеспечения их жилым помещением в составе семей других военнослужащих, является специальной нормой, и именно она подлежала применению в данном деле. Что касается ссылки судов на положения п. 9 ст. 2 Закона о статусе военнослужащих, который закрепляет право военнослужащего на получение одной и той же социальной гарантии и компенсации лишь по одному основанию, то эти положения не подлежат применению в случаях, особо предусмотренных федеральными конституционными законами, федеральными за-

конами и иными нормативными правовыми актами России. Несостоятельной является и ссылка жилищной комиссии на обеспечение П. жильем иным способом, поскольку это обстоятельство могло иметь значение в случае такого обеспечения иным предусмотренным нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации способом, чего по данному делу не установлено.

Таким образом, наряду с ошибочным определением обстоятельств, имеющих значение для дела, судами неправильно применены нормы материального права, поскольку названные выше положения специального закона, регулирующего спорные отношения в сфере жилищного обеспечения военнослужащих по НИС, при оценке судом правомерности требований истца не применены<sup>3</sup>.

**2. В Законе о НИС содержится исчерпывающий перечень оснований отказа в выплате участникам накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих или членам их семей денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения. К таким основаниям не относится реализация военнослужащим – участником указанной системы права на обеспечение жилым помещением в качестве члена семьи супруга-военнослужащего**

Гарнизонным военным судом объединены в одно производство и удовлетворены по итогам рассмотрения административные иски заявляемых военнослужащих в отставке К. и Ш. с требованиями о признании незаконными действий и решений воинско-

го должностного лица и жилищного органа, связанных с отказом в выплате заявителям денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, и их исключением из реестра участников НИС без права использования накоплений, учтенных на именных накопительных счетах. Судебное решение оставлено без изменения апелляционным определением окружного военного суда и кассационным определением Кассационного военного суда.

Из кассационного определения от 25 мая 2021 г. № 88а-940/2021 следует, что К. и Ш. проходили военную службу по контракту с 2006 г. Каждая из них в 2008 г., т. е. в период прохождения военной службы, была обеспечена жилым помещением в порядке, предусмотренном Законом о статусе военнослужащих, в качестве члена семьи своего супруга-военнослужащего. В последующем, соответственно в 2009 и в 2010 гг., каждая из них также включена в реестр участников НИС. В 2019 г. состоялось их увольнение с военной службы, при этом К. уволена в соответствии с подп. «в» п. 1 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» (далее – Закон о воинской обязанности и военной службе) по состоянию здоровья, – в связи с признанием ее ВВК не годной к военной службе, а Ш. – на основании подп. «а» п. 1 ст. 51 названного Закона в связи с достижением предельного возраста пребывания на военной службе. Исключены административные истцы из списков личного состава воинской части 27 ноября и 13 декабря 2019 г. соответственно.

После этого К. и Ш. обратились к командованию с рапортами о перечислении накоплений, учтенных на их индивидуальных накопительных счетах, а также денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения. В предоставлении

<sup>3</sup> Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 23 февраля 2021 г. № 222-КА21-2-К10 по административному исковому заявлению П. (извлечение) // Информ. бюл. воен. судов. 2021. № 1. URL: [http://bgvs.brb.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=142](http://bgvs.brb.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=142) (дата обращения: 22.11.2021).

указанных накоплений им было отказано, при этом каждая из истцов внесена командованием в списки для исключения из реестра участников НИС без права использования денежных накоплений, учтенных на индивидуальных накопительных счетах.

Разрешая при установленных обстоятельствах спорные правоотношения, суды первой и апелляционной инстанций дали верное толкование нормам ст. 15 Закона о статусе военнослужащих в редакции, действующей с 27 октября 2019 г., во взаимосвязи с положениями ст.ст. 2 – 4, 10 и 11 Закона о НИС, и пришли к обоснованному выводу, что обеспечение военнослужащих, являющихся участниками НИС, жилым помещением в составе семей других военнослужащих не исключает их участия в указанной системе и не препятствует возможности реализации ими прав, предусмотренных Законом о НИС, при том что в законодательстве не содержится указания на утрату в подобном случае военнослужащим (лицом, уволенным с военной службы) права на получение денежных средств, причитающихся ему как участнику НИС. В силу ч. 2 ст. 4 и пп. 2 и 4 ст. 10 Закона о НИС право на выплату денежных средств, указанных в п. 3 ч. 1 ст. 4 данного Закона (дополняющих накопления для жилищного обеспечения военнослужащих), возникает у участников НИС при увольнении с военной службы по определенным основаниям и при наличии определенного срока продолжительности военной службы.

Основанием возникновения права на использование накоплений, учтенных на именном накопительном счете участника, в соответствии с подп. «а» п. 2 и п. 4 ст. 10 Закона о НИС является увольнение военнослужащего, общая продолжительность военной службы которого составляет 10 лет и бо-

лее, в связи с достижением предельного возраста пребывания на военной службе и по состоянию здоровья – в связи с признанием ВВК не годным к военной службе. Именно такие основания установлены в отношении административных истцов по данному делу. В то же время во исполнение названного Закона Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2005 г. № 686 утверждены Правила выплаты участникам НИС денежных средств. В силу п. 9 указанных Правил основаниями для отказа в выплате дополнительных денежных средств являются непредставление или представление не в полном объеме документов, необходимых для производства выплаты, а также недостоверность сведений, содержащихся в представленных документах. Приведенный перечень оснований является исчерпывающим и иных оснований для отказа в этой выплате не содержит.

При таких данных выводы судебных инстанций о незаконности оспоренных военнослужащими в отставке К. и Ш. действий и решений административных ответчиков соответствуют обстоятельствам дела и приняты с соблюдением применимых норм материального права, при верном их истолковании<sup>4</sup>.

**3. Обеспечение военнослужащих – участников НИС жилым помещением в составе семей других военнослужащих не исключает их участие в НИС и не препятствует реализации ими прав, предусмотренных Законом о НИС**

Г. в связи с увольнением с военной службы по возрасту и наличием необходимой выслуги лет обратилась с рапортом о выплате ей накоплений, учтенных на

<sup>4</sup> Обзор судебной практики Кассационного военного суда по административным и гражданским делам в первом полугодии 2021 г., утвержденный президиумом Кассационного военного суда 1 сентября 2021 г. URL: [https://vkas.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=18](https://vkas.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=18) (дата обращения: 26.11.2021).

именном накопительном счете участника НИС, и денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения. Жилищная комиссия воинской части в выплате денежных средств Г. отказала в связи с тем, что государство уже исполнило обязательство по обеспечению ее жильем в качестве члена семьи военнослужащего.

Г. оспорила данное решение в гарнизонном военном суде, который в удовлетворении заявленных требований отказал. Проанализировав положения п. 9 ст. 2 и ст. 15 Закона о статусе военнослужащих, суд пришел к выводу, что Г., как обладающая правом на получение одной и той же социальной гарантии по нескольким основаниям, установленным данным Законом, реализовала по своему выбору право на обеспечение жильем в составе семьи военнослужащего – своего супруга, а потому не вправе претендовать на реализацию этого права в качестве участника НИС.

Окружной военный суд с таким решением не согласился.

По делу было установлено, что Г. проходила военную службу по контракту с 2006 г. В 2012 г. в качестве члена семьи супруга-военнослужащего она была обеспечена жилым помещением по договору социального найма. С 2017 г. на основании своего заявления Г. включена в реестр участников НИС, а в 2020 г. обратилась с рапортами о выплате ей указанных денежных средств.

Согласно п. 9 ст. 2 и ст. 15 Закона о статусе военнослужащих если военнослужащие, граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей одновременно имеют право на получение одной и той же социальной гарантии и компенсации по нескольким основаниям, то им предоставляются по их выбору социальная гарантия и компенсация по одному основанию, за исключением случа-

ев, особо предусмотренных федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Вместе с тем, при получении супругом в 2012 г. жилого помещения по договору социального найма Г. хотя и была военнослужащей, участником НИС не являлась. Это обстоятельство имеет значение для дела.

Обеспечение военнослужащих жилыми помещениями в форме предоставления им денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений либо предоставления им жилых помещений может осуществляться в порядке и на условиях, установленных не только Законом о статусе военнослужащих, но и другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета. К числу других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации относятся Закон о НИС и Правила выплаты участникам НИС денежных средств. Основания включения в НИС не зависят от признания военнослужащего нуждающимся в жилом помещении в соответствии с нормами ЖК РФ, и указанный Закон не ограничивает право военнослужащего на участие в НИС после обеспечения жилым помещением в составе семьи военнослужащего, что следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, приведенной в постановлении от 20 июля 2018 г. № 34-П.

Г. была на законных основаниях включена в реестр участников НИС и правомерно находилась в нем до увольнения с военной службы. Законность участия Г. в НИС при условии получения ею жилья в составе семьи другого военнослужащего не подвергалась сомнению уполномоченным федераль-

ным органом, ответственным за формирование и ведение соответствующего реестра.

Согласно ч. 1 ст. 4 Закона о НИС реализация права на жилище участниками НИС осуществляется посредством: формирования накоплений для жилищного обеспечения на именных накопительных счетах участников и последующего использования этих накоплений; предоставления целевого жилищного займа; выплаты денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, учтенные на именном накопительном счете участника, до расчетного размера денежных средств, которые мог бы накопить участник НИС в период от даты предоставления таких средств до даты, когда общая продолжительность его военной службы в календарном исчислении могла бы составить 20 лет. Статья 10 указанного Закона предусматривает, что основанием возникновения права на использование накоплений, учтенных на именном накопительном счете участника, является, в частности, увольнение военнослужащего, общая продолжительность военной службы которого составляет 10 лет и более по достижении предельного возраста пребывания на военной службе.

Поскольку, будучи участником НИС, Г. отвечала указанным требованиям, она правомерно поставила вопрос о выплате ей накоплений, учтенных на именном накопительном счете участника НИС, и денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения. Что касается обеспечения ее жилым помещением в качестве члена семьи супруга, то это обстоятельство могло иметь значение лишь в случае такого обеспечения другим предусмотренным нормативными правовыми актами способом. В противном случае такой военнослужащий не может быть уверен в стабильности своего официально признанного статуса участни-

ка НИС и в том, что приобретенные в силу этого статуса права будут уважаться государством и будут реализованы, что согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, приведенной в постановлении от 14 января 2016 г. № 1-П. Следовательно, у Г., являющейся участником НИС, при увольнении с военной службы возникло право на получение накоплений, учтенных на именном накопительном счете, а также денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, что соответствует правовой позиции, приведенной в Обзоре судебной практики № 2 (2020), а также практике по конкретным делам Верховного Суда Российской Федерации (№ 224-КГ20-2-К10 от 19 января 2021 г., № 222-КА21-2-К10 от 23 марта 2021 г.), согласно которой правовое регулирование, предоставляющее жилищные гарантии военнослужащим – участникам НИС, должно осуществляться вне зависимости от наличия у них жилья. При таких данных окружной военный суд признал решение жилищной комиссии незаконным, возложив на нее обязанность повторно рассмотреть вопрос о выплате Г. денежных средств в рамках НИС<sup>5</sup>.

**4. Реализация одним из супругов-военнослужащих права на обеспечение жилым помещением путем использования целевого жилищного займа, предоставленного как участнику НИС, не исключает применение ст. 51 ЖК РФ в отношении другого супруга-военнослужащего, претендующего на получение жилищной субсидии на состав семьи**

Решением жилищной комиссии С. отказано в принятии с составом семьи из трех

<sup>5</sup> Обзор судебной практики гарнизонных военных судов по гражданским и административным делам за 1-е полугодие 2021 года, утвержденный на заседании президиума 1-го Западного окружного военного суда 16 июля 2021 года. URL: [http://1zovs.spb.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=284](http://1zovs.spb.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=284) (дата обращения: 24.11.2021).

человек (включая супругу и дочь) на учет нуждающихся в жилом помещении по избранному постоянному месту жительства в г. Санкт-Петербурге в форме обеспечения жилищной субсидией. Отказ в принятии на учет С. оспорил в гарнизонном военном суде, который его административный иск удовлетворил. Суд посчитал, что при решении вопроса о принятии С. на учет приобретенная его супругой-военнослужащей с использованием целевого жилищного займа квартира приниматься во внимание не должна, поскольку семья С. в нее не вселялась, все члены семьи проживают в другом населенном пункте с регистрацией по адресу воинской части, а истец и его дочь не приобрели статус члена семьи собственника жилого помещения. В таких условиях С. на основании ч. 7 ст. 57 ЖК РФ может претендовать на предоставление жилого помещения на весь состав семьи с зачетом доли имеющегося у супруги жилья.

Окружной военный суд решение суда первой инстанции отменил, указав следующее.

С. с супругой и ребенком проживают в служебной квартире в г. Выборге и зарегистрированы по адресу воинской части. В 2016 г. супруге, проходящей военную службу по контракту и являющейся участником НИС, был предоставлен целевой жилищный заем, с использованием которого она приобрела квартиру общей площадью 40,2 квадратного метра в г. Санкт-Петербурге, зарегистрировав в 2019 г. право собственности на нее в качестве единственного правообладателя. Оспариваемым решением жилищной комиссии С. на основании п. 2 ч. 1 ст. 54 ЖК РФ отказано в принятии на учет нуждающихся в жилом помещении по избранному постоянному месту жительства в г. Санкт-Петербурге в форме обеспечения жилищной субсидией на тот же состав

семьи в связи с тем, что семья обеспечена жилым помещением в г. Санкт-Петербурге более учетной нормы.

В соответствии с абз. 13 п. 1 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих военнослужащие-граждане, проходящие военную службу по контракту, признаются нуждающимися в жилых помещениях по основаниям, предусмотренным ст. 51 ЖК РФ, в порядке, утверждаемом Правительством Российской Федерации, и обеспечиваются жилыми помещениями либо денежными средствами на приобретение или строительство жилых помещений в соответствии с названным Законом. Согласно пп. 1, 2 ч. 1 и ч. 2 ст. 51 ЖК РФ нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, признаются граждане, не являющиеся собственниками жилых помещений или членами их семей либо являющиеся собственниками жилых помещений или членами семьи собственника и обеспеченные общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы. При наличии у гражданина и (или) членов его семьи нескольких жилых помещений, принадлежащих им по договору социального найма или на праве собственности, определение уровня обеспеченности общей площадью жилого помещения осуществляется исходя из суммарной общей площади всех жилых помещений.

Следовательно, в целях определения уровня обеспеченности семьи С. жильем имеющееся в собственности его супруги жилое помещение в г. Санкт-Петербурге подлежало учету в размере общей площади, а не отдельной его части, как ошибочно полагал суд.

В п. 2 Правил признания нуждающимися в жилых помещениях военнослужащих – граждан Российской Федерации, утверж-

денных Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 512, действовавших на день принятия решения жилищной комиссией, указано, что в целях признания военнослужащих нуждающимися в жилых помещениях применяется учетная норма площади жилого помещения, установленная в соответствии с законодательством Российской Федерации по месту прохождения военной службы, а при наличии в соответствии с абз. 3 и 12 п. 1 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих у военнослужащего права на получение жилого помещения по избранному месту жительства – по избранному постоянному месту жительства. Поскольку С. относится к категории военнослужащих, перечисленных в абз. 12 п. 1 названной статьи Закона, и избрал г. Санкт-Петербург для постоянного места жительства, жилищный орган обоснованно руководствовался ст. 3 Закона Санкт-Петербурга «О порядке ведения учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилых помещений социального найма в Санкт-Петербурге» от 19 июля 2005 г. № 407-65, в соответствии с которой учетная норма площади жилого помещения на одного человека в г. Санкт-Петербурге составляет 9 квадратных метров общей площади жилого помещения для проживающих в отдельных квартирах и жилых домах.

Исходя из площади квартиры, принадлежащей супруге истца, приходящаяся на каждого члена семьи общая площадь превышает учетную норму. Таким образом, в отношении С. отсутствуют основания для признания нуждающимся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма. Факт проживания С. и членов его семьи в другом населенном пункте не имеет значения для дела, поскольку уровень обеспеченности гражданина и членов

его семьи общей площадью жилого помещения определяется исходя из суммарной общей площади всех жилых помещений, имеющихся у них в наличии по договору социального найма или на праве собственности, независимо от места их нахождения.

Реализация супругой истца права на обеспечение жилым помещением путем использования целевого жилищного займа, предоставленного ей как участнику НИС, не является обстоятельством, исключающим применение ст. 51 ЖК РФ в отношении С., претендующего на получение жилищной субсидии на всех членов семьи, включая супругу. Что касается положений ч. 7 ст. 57 ЖК РФ, на которую ссылался суд в целях устранения нарушения прав истца, то ее действие распространяется на граждан, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, к числу которых С. не относится. С учетом изложенного окружной военный суд решение гарнизонного военного суда отменил и принял новое решение – об отказе в удовлетворении административного иска<sup>6</sup>.

5. Командиры воинских частей отвечают за своевременное выявление и учет военнослужащих, у которых возникло основание для включения в реестр участников НИС, и военнослужащих, изъявивших желание стать участниками НИС, а также за своевременное рассмотрение рапортов военнослужащих о включении их в указанный реестр и принятие по ним обоснованных решений

В. обратился в гарнизонный военный суд с административным иском заявлением,

<sup>6</sup> Обзор судебной практики гарнизонных военных судов по гражданским и административным делам за 1-е полугодие 2021 года, утвержденный на заседании президиума 1-го Западного окружного военного суда 16 июля 2021 года. URL: [http://1zovs.spb.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=284](http://1zovs.spb.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=284) (дата обращения: 24.11.2021).

в котором просил признать незаконным бездействие командира воинской части, связанное с несвоевременным включением в реестр участников НИС. Гарнизонный военный суд, рассмотрев материалы дела, удовлетворил требования В. и пришел к следующим выводам.

На основании п. 4 ч. 1 и п. 4 ч. 2 ст. 9 Закона о НИС к участникам НИС, наряду с другими категориями военнослужащих, относятся сержанты и старшины, солдаты и матросы, поступившие на военную службу до 1 января 2020 г., заключившие второй контракт о прохождении военной службы после 1 января 2005 г., изъявившие желание стать участниками НИС, а основанием для включения в реестр участников НИС является их обращение в письменной форме. При этом подп. 4 п. 13 Правил формирования и ведения реестра участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих Министерством обороны Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2005 г. № 89, устанавливает, что датой возникновения соответствующего основания для включения военнослужащего в реестр для сержантов и старшин, солдат и матросов является дата регистрации в журнале учета служебных документов их обращения (в письменной форме) о включении в реестр.

Как установлено в судебном заседании, В. заключил второй контракт о прохождении военной службы 19 декабря 2009 г., а 1 марта 2010 г. он обратился к командиру воинской части с рапортом о включении его в реестр участников НИС, который этим же

числом был зарегистрирован в воинской части, т. е. с указанной даты В. приобрел право быть включенным в реестр участников НИС.

Основанием для включения военнослужащего федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, в реестр участников, как это указано в п. 4 ч. 2 ст. 9 Закона о НИС, для сержантов и старшин, солдат и матросов, поступивших на военную службу до 1 января 2020 г., является их обращение в письменной форме о включении в реестр участников. Согласно Порядку реализации накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденному приказом Министра обороны Российской Федерации от 24 сентября 2020 г. № 477, командиры воинских частей отвечают за своевременное выявление и учет военнослужащих, у которых возникло основание для включения в реестр, и военнослужащих, изъявивших желание стать участниками НИС, а также за рассмотрение рапортов военнослужащих о включении их в реестр и принятие по ним обоснованных решений.

Документы военнослужащих, имеющих основания для включения в реестр участников НИС, не позднее пятого числа месяца, следующего за месяцем возникновения такого основания, направляются воинской частью в региональное управление жилищного обеспечения или его территориальный отдел (отделение) в соответствии с территориальной принадлежностью. После получения уведомления о включении в реестр командир воинской части должен организовать проверку соответствия сведений, содержащихся в уведомлении о включении в реестр, сведениям, содержащимся в личной

карточке и личном деле участника НИС, а также ознакомить военнослужащего с уведомлением о включении в реестр под расписку в личной карточке участника НИС.

В действовавшем в 2010 г. приказе Министра обороны Российской Федерации от 30 января 2009 г. № 30, утвердившем Инструкцию о формировании и ведении реестра участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, также было указано, что командиры воинских частей несут личную ответственность за своевременное рассмотрение рапортов военнослужащих о включении их в реестр и принятие по ним обоснованных решений, а срок направления воинской частью документов в соответствующее региональное управление жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации был определен не позднее первого числа месяца, следующего за отчетным. При получении уведомления о включении в реестр командир воинской части обязан организовать проверку соответствия сведений, содержащихся в уведомлении о включении в реестр, сведениям, содержащимся в личной карточке участника, и ознакомить военнослужащего с уведомлением о включении в реестр под расписку<sup>7</sup>.

**6. Последствия ошибочного открытия именного накопительного счета в связи с необоснованным признанием лица участником НИС могут быть устранены только до предоставления такому участнику средств накоплений, учтенных на указанном счете, т. е. до исполнения госу-**

**дарством своих обязательств по жилищному обеспечению военнослужащего**

Решением гарнизонного военного суда удовлетворено административное исковое заявление Б. об оспаривании действий руководителя Росвоенипотеки, начальника Управления ФСБ России по Приморскому краю (далее – УФСБ России по Приморскому краю) и начальника управления специальных регистраций Службы организационно-кадровой работы ФСБ России (далее – УСР СОКР ФСБ России) по изменению учетной категории участника НИС, закрытию именного накопительного счета (далее – счет) и аннулированию регистрационного номера участника НИС, возврату учтенных на его счете денежных средств в федеральный бюджет и прекращению учета на счете накопительных взносов и доходов от их инвестирования (далее – инвестиционный доход).

Признав незаконными оспариваемые действия административных ответчиков, суд возложил на начальника УФСБ России по Приморскому краю обязанность выполнить мероприятия по восстановлению административного истца в реестре участников НИС и направить соответствующие сведения в УСР СОКР ФСБ России, на начальника УСР СОКР ФСБ России – обязанность отменить решение об исключении Б. из реестра участников НИС и представить соответствующие сведения в уполномоченный орган, а на руководителя Росвоенипотеки – обязанность восстановить счет Б., возратить на указанный счет ранее учтенные накопления и накопления, подлежащие учету в период незаконного аннулирования счета с учетом инвестиционного дохода, и возобновить начисление накопительных взносов и инвестиционного дохода.

Согласно материалам дела военную службу по контракту Б. проходит с июня

<sup>7</sup> Обзорная справка практики рассмотрения военными судами административных дел, связанных с рассмотрением споров по накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих. URL: [http://yovs.ros.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_community&id=306](http://yovs.ros.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&id=306) (дата обращения: 26.11.2021).

1999 г., в том числе с апреля 2006 г. в органах ФСБ России, с 21 сентября 2006 г. в офицерском воинском звании и с 1 июня 2020 г. в УФСБ России по Приморскому краю. В августе 2008 г. Б. на основании поданного им рапорта включен в реестр участников НИС с 26 июня 2008 г., о чем был извещен УСР СОКР ФСБ России. В мае 2012 г. участнику НИС Б. Росвоенипотекой предоставлен целевой жилищный заем, а ОАО АКБ «Связь-Банк» – кредит для приобретения жилья с погашением этого кредита за счет указанного целевого жилищного займа. На полученные заемные средства Б. приобрел жилое помещение по месту прохождения им военной службы. После погашения в мае 2020 г. государством кредитных обязательств Б., обусловленных указанным приобретением жилья, УСР СОКР ФСБ России установило ошибочное включение Б. в реестр участников НИС. В связи с этим обстоятельством в августе 2020 г. по представленным УФСБ России по Приморскому краю документам учетная категория участника НИС Б. обнулена (присвоено значение «00») как исключенному из реестра участников НИС, регистрационный номер участника НИС аннулирован, его счет закрыт с возвратом учтенных на нем денежных средств в федеральный бюджет и прекращением дальнейшего учета накопительных взносов и инвестиционного дохода.

Признавая не основанными на законе указанные действия в отношении Б., продолжающего проходить военную службу, гарнизонный военный суд верно исходил из того, что ч. 3 ст. 9 Закона о НИС предусмотрен исчерпывающий перечень оснований для исключения военнослужащего из реестра участников НИС, к числу которых не отнесено ошибочное включение в

такой реестр, а предусмотренные пп. 7 – 8 Правил ведения счета последствия ошибочного открытия счета в связи с ошибочным признанием лица участником НИС могут быть осуществлены только до предоставления участнику НИС средств накопления, учтенных на счете, т. е. до исполнения государством своих обязательств по жилищному обеспечению военнослужащего. При этом согласно ч. 3 ст. 11 Закона о НИС предоставление Б. как участнику НИС средств целевого жилищного займа, использованного для приобретения на условиях ипотечного кредита (займа) жилого помещения и погашения возникших в связи с этим кредитных обязательств является показателем исполнения государством своих обязательств по жилищному обеспечению военнослужащего в порядке НИС, а согласно ч. 3 ст. 15 Закона о НИС при продолжении прохождения участником НИС военной службы по контракту после погашения целевого жилищного займа дальнейшие начисления денежных средств на счет участника НИС производятся на общих основаниях. Приведенные нормы Закона о НИС и Правил ведения индивидуального накопительного счета гарнизонный военный суд правильно применил с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 14 января 2016 г. № 1-П.

Флотский военный суд не согласился с мнением о возможности реализации жилищных прав Б. путем предоставления жилищной субсидии или жилого помещения, изложенным одним из административных ответчиков в апелляционной жалобе, поскольку предусмотренные жилищным законодательством основания для этого отсутствуют из-за наличия в собственности

Б. жилого помещения по установленным нормам. Довод другого административного ответчика об отсутствии законодательного регулирования расчета и восстановления упущенного инвестиционного дохода за период отсутствия учтенных на счете участника НИС соответствующих накоплений не может служить основанием для отказа в защите нарушенных прав Б. в спорных правоотношениях, поскольку такая защита в силу ст. 3 КАС РФ является задачей административного судопроизводства. При этом флотский военный суд исходил из положений п. 1 ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 5 и ст. 6 Закона о НИС, согласно которым инвестиционный доход является обязательной составной частью накоплений для жилищного обеспечения участника НИС. Учет такого дохода прямо предусмотрен п. 2 ч. 1 ст. 5 Закона о НИС, а иного правового регулирования структуры накоплений на счете участников НИС этот Закон и подзаконные нормативные акты о порядке функционирования НИС не содержат.

Таким образом, суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что административный истец имеет право на учет на своем счете накоплений с суммами инвестиционного дохода за период незаконного исключения из указанного реестра. Иное ущемляло бы гарантированное пп. 1 и 2 ч. 1 ст. 4, пп. 1 и 2 ч. 1 ст. 11 Закона о НИС право данного военнослужащего на использование дальнейших накоплений для реализации права на жилище в соответствии с ч. 3 ст. 15 Закона о НИС и ставило его в неравное положение с теми военнослужащими, которые из реестра участников НИС не исключались.

На основании изложенного флотский военный суд оставил решения гарнизонного военного суда без изменения, а апелля-

ционные жалобы административных ответчиков – без удовлетворения<sup>8</sup>.

**7. Требование военнослужащего, участие которого в НИС является обязательным в силу прямого указания в законе, об исключении и реестра участников НИС не может быть удовлетворено, несмотря на то, что он не воспользовался денежными средствами, находящимися на его накопительном счете, и не получил целевой жилищный заем для приобретения жилого помещения**

Д., поступив на военную службу из запаса, заключил первый контракт о прохождении военной службы в октябре 2006 г. и включен в реестр участников НИС, с указанием 4 октября 2006 г. в качестве даты возникновения основания для включения. 20 мая 2020 г. Д., будучи подполковником, обратился к командованию с рапортом, в котором просил исключить его из реестра участников НИС, изъявив желание реализовать свое право на обеспечение жильем в иной форме, однако в удовлетворении рапорта ему отказано. Оспорив данный отказ в судебном порядке, Д. просил признать его незаконным и возложить на воинскую часть обязанность по оформлению документов для исключения его из реестра участников НИС и направлению их в регистрирующий орган.

Удовлетворяя административный иск, гарнизонный военный суд исходил из того, что поскольку Д. не воспользовался денежными средствами, находящимися на его накопительном счете, и не получил целевой жилищный заем для приобретения жилого помещения, то он сохраняет возможность

<sup>8</sup> Обзорная справка о судебной работе гарнизонных военных судов Тихоокеанского флота по рассмотрению административных и гражданских дел в первом полугодии 2021 года. URL: [http://tihookeanskyfvs.prm.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=172](http://tihookeanskyfvs.prm.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=172) (дата обращения: 25.11.2021).

выбора иного способа реализации своих жилищных прав, предусмотренного ст. 15 Закона о статусе военнослужащих. Однако этот вывод признан судом апелляционной инстанции ошибочным по следующим основаниям.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 26 марта 2020 г. № 619-О, Закон о НИС, предусматривающий новую форму жилищного обеспечения военнослужащих, в рамках которой их право на жилье реализуется за счет средств федерального бюджета посредством формирования накоплений на именных накопительных счетах и предоставления целевого жилищного займа, определяет круг лиц, для которых участие в НИС обязательно, а также категорию военнослужащих, которые вправе выбрать этот вид жилищной гарантии, – при условии изъявления ими желания стать участниками НИС. К военнослужащим, участие в НИС для которых является обязательным, п. 2 ч. 1 ст. 9 Закона о НИС относит, в частности, офицеров, призванных на военную службу из запаса или поступивших в добровольном порядке на военную службу из запаса и заключивших первый контракт о прохождении военной службы начиная с 1 января 2005 г. Основанием для включения данной категории военнослужащих в реестр участников НИС в силу п. 2 ч. 2 названной статьи является заключение первого контракта о прохождении военной службы.

Таким образом, вопреки выводу суда первой инстанции, Д., как офицер, поступивший на военную службу из запаса и заключивший первый контракт о прохождении военной службы после 1 января 2005 г., относится к категории военнослужащих, жилищные права которых могут быть ре-

ализованы исключительно посредством обязательного участия в НИС. Мнение Д. о том, что он обладает правом выбора вида жилищных гарантий, предусмотренных положениями ст. 15 Закона о статусе военнослужащих, по указанным причинам является несостоятельным. С учетом изложенного оспариваемые Б. действия командования воинской части, выразившиеся в отказе в исключении его из реестра участников НИС, не противоречат действующему законодательству и прав последнего не нарушают, поэтому оснований для удовлетворения его административного иска не имелось, в связи с чем решение суда первой инстанции отменено с принятием по делу нового решения<sup>9</sup>.

**8. Военнослужащие, исключенные из реестра участников НИС в связи с увольнением с военной службы по истечении срока контракта, на получение накоплений для жилищного обеспечения за период до исключения из реестра вправе претендовать в случае повторного поступления на военную службу из запаса после 17 марта 2017 г.**

Решением гарнизонного военного суда удовлетворено административное исковое заявление старшего лейтенанта М., в котором он просил признать незаконным решение заместителя начальника ФГКУ «Север-регионжилье» Министерства обороны Российской Федерации в части отказа во внесении изменений в категорию участника НИС с «16» на «15». Отменяя это судебное постановление и принимая новое решение с отказом в удовлетворении заявленных требований, флотский военный суд указал,

<sup>9</sup> Обзор судебной практики 2-го Западного окружного военного суда по административным и гражданским делам за первое полугодие 2021 года. URL: [http://2zovs.msk.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=69](http://2zovs.msk.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=69) (дата обращения: 26.11.2021).

что гарнизонный военный суд неправильно применил нормы материального права, регулирующие спорные правоотношения.

Так, судами установлено, что 19 июня 2010 г. М. включен в реестр участников НИС в связи с окончанием института и присвоением ему воинского звания «лейтенант». В 2015 г. М. уволен с военной службы по истечении срока контракта (подп. «б» п. 1 ст. 51 Закона о воинской обязанности и военной службе), с 30 июня 2015 г. исключен из списков личного состава воинской части и с этого же дня из реестра участников НИС. При этом на момент утраты статуса военнослужащего выслуга лет М. составила менее 10 лет. Основание увольнения истца с военной службы и срок его выслуги лет не давали ему права на использование накоплений, учтенных на его именном накопительном счете, в связи с чем соответствующие денежные средства были возвращены в федеральный бюджет.

5 сентября 2016 г. М. добровольно поступил на военную службу из запаса и заключил новый контракт. С этого же дня он повторно включен в реестр участников НИС и ему открыт новый индивидуальный накопительный счет. 23 сентября 2019 г. командир воинской части, в которой М. проходит военную службу по контракту, обратился в ФГКУ «Северрегионжилье» с комплектом документов, включая таблицу изменений, в которой просил изменить М. категорию участника НИС. Решением уполномоченного органа эти документы возвращены без реализации со ссылкой на то, что М. включен в реестр участников НИС до внесения изменений в Федеральный закон от 7 марта 2017 г. № 32-ФЗ, который обратной силы не имеет.

Признавая данное решение ФГКУ «Северрегионжилье» незаконным, гарнизон-

ный военный суд исходил из того, что с внесенными в редакцию ч. 7.1 ст. 5 Закона о НИС изменениями М., поступивший на военную службу из запаса и заключивший новый контракт, вправе претендовать на восстановление накоплений для жилищного обеспечения и инвестиционного дохода, начисленных ему за период до увольнения с военной службы. Однако такой вывод суда является ошибочным.

Согласно подп. 14 п. 2 ст. 9 Закона о НИС основанием для включения военнослужащих в реестр участников НИС для военнослужащих, поступивших в добровольном порядке на военную службу из запаса, если они были исключены из реестра участников и не получили выплату денежных средств, указанных в п. 3 ч. 1 ст. 4 данного Закона, или не воспользовались правом стать участниками НИС, является заключение нового контракта о прохождении военной службы. Федеральным законом от 28 июня 2011 г. № 168-ФЗ ст. 5 Закона о НИС была дополнена ч. 7.1. Согласно этой норме на индивидуальный накопительный счет участника, который был исключен из реестра участников в связи с увольнением с военной службы по состоянию здоровья, или в связи с организационно-штатными мероприятиями, или по семейным обстоятельствам, у которого при этом не возникло право на использование накоплений для жилищного обеспечения и который был включен в реестр участников по основанию, предусмотренному п. 14 ч. 2 ст. 9 Закона о НИС, учитываются денежные средства в размере накоплений для жилищного обеспечения, учтенных на индивидуальном накопительном счете участника на день возникновения основания для исключения его из реестра участников.

В соответствии с п. 2 ст. 4 указанного Закона действие положений пп. 14 и 15 ч. 2 ст. 9 Закона о НИС распространялось на правоотношения, возникшие с 1 января 2005 г. Таким образом, действия указанных положений на военнослужащих, исключенных из реестра участников НИС в связи с увольнением с военной службы по истечении срока контракта и вновь поступивших на военную службу из запаса, не распространялись. Федеральным законом от 7 марта 2017 г. № 32-ФЗ перечень оснований увольнения с военной службы, предоставляющих право на восстановление начисленных за период военной службы накоплений для жилищного обеспечения военнослужащим, исключенным из реестра участников НИС, был расширен, в частности, таким основанием, как увольнение с военной службы по истечении срока контракта.

Вместе с тем, вопреки выводу гарнизонного военного суда, последние изменения на административного истца не распространяются и основанием для изменения ему категории участника НИС служить не могут.

В соответствии со ст. 4 ГК РФ акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. Действие закона распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, когда это прямо предусмотрено законом. Согласно ч. 5 ст. 15 КАС РФ при разрешении административного дела суд применяет нормы материального права, которые действовали на момент возникновения правоотношения с участием административного истца, если из федерального закона не вытекает иное.

Так как Федеральным законом от 7 марта 2017 г. № 32-ФЗ не предусмотрено рас-

пространение действия его норм на отношения, права и обязанности участников НИС, возникшие до дня вступления его в законную силу, т. е. до 18 марта 2017 г., то М. не вправе претендовать на восстановление накоплений для жилищного обеспечения и инвестиционного дохода, начисленных ему за период службы до увольнения с военной службы. Следовательно, оспариваемое решение уполномоченного органа принято должностным лицом в пределах предоставленных ему полномочий, соответствует требованиям действующего законодательства и прав административного истца не нарушает<sup>10</sup>.

**9. Вывод суда о том, что военнослужащий, поступивший в добровольном порядке на военную службу из запаса, который был ранее исключен из реестра участников и не получил выплату денежных средств, подлежит включению в реестр участников в соответствии с п. 14 ч. 2 ст. 9 Закона о НИС – вне зависимости от своего волеизъявления, является ошибочным. Данная норма не устанавливает новые категории участников НИС, а лишь определяет основания для включения военнослужащих в соответствующий реестр**

Б. оспорил в гарнизонном военном суде действия начальника 8-го отдела (ведения НИС и ГЖС) Департамента жилищного обеспечения и управления жилищным фондом Министерства обороны Российской Федерации, который сообщением от 20 октября 2020 г. отказал в просьбе административного истца об исключении его из реестра участников НИС. В связи с этим,

<sup>10</sup> Обзор судебной практики рассмотрения административных и гражданских дел гарнизонными судами, подведомственными Северному флотскому военному суду, в первом полугодии 2021 года. URL: [http://severnoyfvsm.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=323](http://severnoyfvsm.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=323) (дата обращения: 24.11.2021).

считая действия должностного лица незаконными, Б. просил суд восстановить его права и обязать исключить его из реестра участников НИС. Решением гарнизонного военного суда в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Суд апелляционной инстанции отменил данное решение и принял новое – об удовлетворении искового заявления по следующим основаниям.

Как следует из материалов дела, Б. впервые поступил на военную службу в августе 2000 г. и в январе 2002 г. заключил контракт о прохождении военной службы на период обучения в военном образовательном учреждении и пять лет после его окончания, после чего с июня 2005 г. проходил военную службу на офицерских должностях в Министерстве обороны Российской Федерации. В 2010 г. Б., который ранее стал участником НИС на основании его волеизъявления, был уволен с военной службы по истечении срока контракта и исключен из реестра участников НИС. В августе 2014 г. Б. вновь поступил на военную службу по контракту. С этой же даты он был включен в реестр участников НИС, но без восстановления накоплений для жилищного обеспечения, ранее учтенных на его именном накопительном счете. В сентябре 2020 г. Б. обратился в Департамент жилищного обеспечения и управления жилищным фондом Министерства обороны Российской Федерации с просьбой об исключении его из реестра участников НИС, однако сообщением начальника названного отдела Департамента ему в этом было отказано.

Признавая отказ законным, суд первой инстанции указал в решении, что Б., как военнослужащий, поступивший в добровольном порядке на военную службу из запаса, который был исключен из реестра

участников и не получил выплату денежных средств, подлежит включению в реестр участников вне зависимости от своего волеизъявления. Между тем данный вывод гарнизонного военного суда основан на неправильном толковании норм материального права.

Согласно пп. 1, 15 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих обеспечение военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, жилыми помещениями может быть реализовано в форме предоставления им денежных средств в рамках НИС, условия и порядок участия в которой установлены Законом о НИС. К участникам НИС, в силу п. 1 ч. 1 ст. 9 Закона о НИС, относятся лица, окончившие военные профессиональные образовательные организации или военные образовательные организации высшего образования и получившие в связи с этим первое воинское звание офицера начиная с 1 января 2005 г., при этом указанные лица, заключившие первые контракты о прохождении военной службы до 1 января 2005 г., могут стать участниками, изъявив такое желание.

Из изложенного следует, что включение в реестр участников НИС названной категории военнослужащих, к которой относится Б., заключивший первый контракт в 2002 г., возможно только на основании их заявления. При таких данных включение Б. в реестр участников вопреки его желанию на законе не основано, а действия начальника 8-го отдела по отказу исключить заявителя из реестра участников НИС нарушает права Б. на получение жилого помещения в иной форме. Ссылка на то, что Б. добровольно поступил на военную службу из запаса, будучи исключенным из реестра участников НИС и не получившим выплату денежных средств, как на основание его безусловного

включения в реестр участников в силу п. 14 ч. 2 ст. 9 Закона о НИС является ошибочной, поскольку данная норма не устанавливает новые категории участников НИС, а лишь определяет основания для включения военнослужащих в соответствующий реестр. Участники НИС перечислены в ч. 1 ст. 9 Закона о НИС, при этом в данной норме специально оговорено, в каких случаях они могут стать участниками, только изъявив такое желание.

Тот факт, что Б. до увольнения с военной службы по истечении срока контракта в 2010 г. стал участником НИС на основании его волеизъявления, также не свидетельствует о том, что после его повторного поступления на военную службу он подлежал безусловному включению в реестр участников НИС. Как прямо указано в ч. 2 ст. 13 Закона о НИС, после увольнения участника НИС с военной службы именной накопительный счет участника закрывается и его участие в НИС прекращается, т. е. прекращаются и правовые последствия ранее поданного военнослужащим заявления об участии в НИС и оно утрачивает силу<sup>11</sup>.

**10. Закон о НИС определяет круг лиц, для которых участие в НИС обязательно, а также категорию военнослужащих, которые вправе выбрать этот вид жилищной гарантии, – при условии изъявления ими желания стать участниками НИС. При этом законодательством Российской Федерации установлены различные условия предоставления мер социальной поддержки для военнослужащих в зависимости от объективных критериев, не-**

**посредственно связанных с характером и особенностями их служебной деятельности, в том числе в зависимости от их воинского звания.**

**Основанием для включения военнослужащих в реестр участников НИС, получивших первое воинское звание офицера в связи с назначением на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание офицера, начиная с 1 января 2008 г., является получение первого воинского звания офицера**

Решением гарнизонного военного суда Ш. отказано в удовлетворении административного искового заявления, в котором он просил признать незаконными действия административного ответчика, связанные с отказом во включении в реестр участников НИС, обязать включить его в сводный список участников НИС с июня 2017 г. Рассмотрев материалы дела, флотский военный суд пришел к следующим выводам.

Установлено, что Ш., как не относящемуся ни к одной из категорий участников НИС, решением заместителя начальника жилищного органа отказано во включении в реестр участников НИС. Признавая законным решение жилищного органа, гарнизонный военный суд, сославшись на положения подп. 7 п. 1 и подп. 10 п. 2 ст. 9 Закона о НИС, пришел к выводу об отсутствии у него права на включение в реестр участников НИС, поскольку на момент получения воинского звания «лейтенант» в связи с назначением на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание офицера, общая продолжительность военной службы по контракту истца составляла более трех лет.

В соответствии с подп. 7 п. 1 ст. 9 Закона о НИС к участникам НИС относятся

<sup>11</sup> Обзор судебной практики гарнизонных военных судов, подведомственных Балтийскому флотскому военному суду, по рассмотрению административных и гражданских дел и материалов за I полугодие 2021 года (извлечение). URL: [http://baltovs.kln.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=117](http://baltovs.kln.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=117) (дата обращения: 23.11.2021).

военнослужащие, получившие первое воинское звание офицера в связи с назначением на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание офицера, начиная с 1 января 2005 г., общая продолжительность военной службы по контракту которых составляет менее трех лет, при этом указанные лица, получившие первое воинское звание офицера до 1 января 2008 г., могут стать участниками, изъявив такое желание. Поскольку Ш. получил первое воинское звание офицера в связи с назначением на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание офицера, 19 июня 2017 г., то в силу вышеназванной нормы он подлежит безусловному, без его волеизъявления, включению в реестр участников НИС, в связи с чем отказ должностного лица жилищного органа в этом не основан на законе. Что же касается ссылки на общую продолжительность военной службы Ш., составляющую на момент получения офицерского звания более трех лет, то это обстоятельство в данном случае юридического значения по делу не имеет, поскольку Ш. не относится к категории военнослужащих, поступивших на военную службу по контракту до 1 января 2005 г., чья выслуга на указанную дату могла бы составить более трех лет.

В соответствии с пп. 8 – 10 Порядка реализации накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 24 апреля 2017 г. № 245 (действовавшего на момент рассмотрения спорных правоотношений), в воинских частях работа по подготовке документов и направлению их в жилищный орган для включения военнослужащего в реестр возлагается на командова-

ние. Орган жилищного обеспечения обязан проверить поступившие документы и при отсутствии нарушений внести военнослужащего в сводный список военнослужащих для включения в реестр, направив его в регистрирующий орган – Департамент жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации. В силу подп. 10 п. 2 ст. 9 Закона о НИС основанием для включения военнослужащих, получивших первое воинское звание офицера в связи с назначением на воинскую должность, для которой штатом предусмотрено воинское звание офицера, начиная с 1 января 2008 г., в реестр участников НИС является получение первого воинского звания офицера. При таких данных суд апелляционной инстанции в силу прямого указания в законе о времени включения в реестр категории военнослужащих, к которой относился Ш., для восстановления его нарушенного права возложил на административного ответчика обязанность включить Ш. в сводный список военнослужащих для включения в реестр с даты возникновения права, направив документы в регистрирующий орган Министерства обороны Российской Федерации<sup>12</sup>.

Поводя итог, отметим, что совершенствование норм Закона о НИС скорее всего будет продолжено, поскольку со временем накопительно-ипотечная система станет единственной формой государственного жилищного обеспечения военнослужащих. Вот только есть опасение, что изменения правовых предписаний вновь будут происходить по результатам судебных тяжб со всеми вытекающими последствиями...

<sup>12</sup> Обзорная справка практики рассмотрения военными судами административных дел, связанных с рассмотрением споров по накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих. URL: [http://gvs.jak.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=111](http://gvs.jak.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=111) (дата обращения: 25.11.2021).

# О НЕКОТОРЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ, СКЛАДЫВАЮЩИЕСЯ В ВОЕННО-СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

**И.С. Назарова,**

начальник кафедры конституционного и административного права факультета вуза,  
кандидат юридических наук, доцент;

**В.М. Шеншин,**

доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского  
университета ГПС МЧС России, кандидат юридических наук, доцент;

**Л.А. Шеншина,**

доцент кафедры педагогики и психологии экстремальных ситуаций Санкт-  
Петербургского университета ГПС МЧС России, кандидат педагогических наук

*В статье акцентируется внимание на том, что социальные гарантии, предусмотренные для членов семей погибших ветеранов боевых действий, распространяются на родственников военнослужащих, погибших (умерших) в ходе ведения боевых действий и не получивших статус ветерана боевых действий при жизни. Авторы разделяют позицию законодателя, в соответствии с которой выпускников общеобразовательных учреждений – детей ветеранов боевых действий, погибших в ходе боевых действий или умерших вследствие увечья (ранения, травмы, контузии), а также заболеваний, полученных ими в ходе боевых действий, планируется принимать на бюджетную форму обучения в пределах установленной квоты по программам бакалавриата и специалитета. Отмечается, что порядок денежных выплат членам семьи военнослужащего (гражданина, призванного на военные сборы) в случае его гибели (смерти), признания безвестно отсутствующим или объявления умершим определяется федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба. Обращается внимание на то, что командиры обязаны отвечать не только за морально-политическое, но и за психологическое состояние подчиненного личного состава.*

Конституционная реформа 2020 г. заложила предпосылки для дальнейшего развития Российской Федерации как социального государства посредством внесения ряда важных поправок в текст Основного Закона нашей страны. Существенные дополнения, направленные на усиление социальной составляющей Российского государства, были включены, в частности, в гл. 3 Конституции

Российской Федерации, поскольку внесение поправок в гл. 1, 2 и 9, как известно, невозможно (в этом случае требуется пересмотр Конституции). Конституционные преобразования потребовали внесения изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации. Данным обстоятельством, а также необходимостью повышенной социальной защиты военнослужащих и членов

их семей обусловлена актуальность темы настоящей статьи<sup>1</sup>.

Социальный характер Российского государства обусловлен в том числе и тем, что Федеральным законом «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ определяются основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы, и членов их семей<sup>2</sup>.

Статьей 3 указанного Федерального закона предусматриваются гарантии правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. Сообразуясь с названным нормативным правовым актом, авторы считают необходимым проанализировать принятые в современных условиях изменения в социальном законодательстве, затрагивающие указанные категории граждан.

Так, Федеральным законом «О внесении изменений в статью 28 Федерального закона «О ветеранах»» от 30 апреля 2021 г. № 135-ФЗ установлено, что члены семьи погибшего ветерана боевых действий, который не успел при жизни получить соответствующее удостоверение, смогут рассчитывать на льготы.

Внесенные поправки касаются погибших (умерших) лиц, которые при жизни не успели получить удостоверение ветерана боевых действий. Члены семей вышеуказанных лиц смогут получить свои удостоверения на основании документов, подтверждающих факт гибели (смерти) лица и его участие в боевых действиях.

Таким образом, социальные гарантии, предусмотренные для членов семей погиб-

ших ветеранов боевых действий, теперь будут распространяться на родственников военнослужащих, погибших (умерших) в ходе ведения боевых действий и не получивших статус ветерана боевых действий при жизни.

После потери своих кормильцев дети ветеранов боевых действий являются слабозащищенной в социальной сфере группой граждан и нуждаются в дополнительной защите государства. В связи с этим 21 октября 2021 г. на сайте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации опубликован законопроект, в соответствии с которым детей ветеранов боевых действий могут наделить льготами при поступлении в ВУЗ. В указанном аспекте выпускников общеобразовательных учреждений планируется принимать на бюджетную форму обучения в пределах установленной квоты по программам бакалавриата и специалитета с 1 января 2022 г. В число льготников предполагается включить детей ветеранов боевых действий, указанных в подп. 1 – 4 п. 1 ст. 3 Федерального закона «О ветеранах» от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ, погибших в ходе боевых действий или умерших вследствие увечья (ранения, травмы, контузии), а также заболеваний, полученных ими в ходе боевых действий. Например, к указанной категории лиц относятся военнослужащие, работники Вооруженных Сил Российской Федерации, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, сотрудники учреждений уголовно-исполнительной системы и т. п. Законопроектом планируется внесение дополнений в ст. 71 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Шенишин В.М., Шенишина Л.А. Некоторые особенности социальной защиты военнослужащих и сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2021. № 3.

<sup>2</sup> Калинин М.А. Особенности социальной защиты и удовлетворенность социальными гарантиями военнослужащих // Аллея науки. 2019. Т. 1. № 2. С. 407 – 411.

<sup>3</sup> С текстом законопроекта № 5463-8 «О внесении изменений в статью 71 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"» и материалами к нему можно ознакомиться на официальном сайте Госдумы (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/5463-8>).

Введение указанной льготы при поступлении в вуз будет социально-справедливым решением по отношению к военнослужащим, выполнившим свой воинский долг и отдавшим свои жизни за Отечество.

Отметим, что в настоящий момент определен круг лиц, имеющих право обучаться на безвозмездной основе по программам бакалавриата и специалитета (ч. 5 ст. 71 Федерального закона № 273-ФЗ). Среди них дети-сироты, инвалиды, инвалиды с детства и другие социально незащищенные категории граждан.

Федеральным законом от 8 июня 2020 г. № 176-ФЗ установлено, что порядок денежных выплат членам семьи военнослужащего (гражданина, призванного на военные сборы) в случае его гибели (смерти), признания безвестно отсутствующим или объявления умершим определяется федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба.

В целях устранения правового пробела и соблюдения единого подхода к социальной защите членов семьи погибшего (умершего) военнослужащего (гражданина, призванного на военные сборы) и членов семьи военнослужащего, захваченного в плен или в качестве заложника, интернированного в нейтральной стране либо безвестно отсутствующего, законом предусмотрено наделение членов семьи погибшего (умершего) военнослужащего (гражданина, призванного на военные сборы) правом на получение причитающихся ему оклада денежного содержания (оклада по воинской должности – для военнослужащего, проходящего военную службу по призыву) и всех дополнительных выплат, виды которых установлены Федеральным законом «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», не полученных им ко дню

гибели (смерти), полностью за весь месяц, в котором военнослужащий погиб (умер), за исключением премии, которая выплачивается за время фактического исполнения обязанностей по воинской должности.

Кроме того, принимая во внимание то, что в соответствии с п. 8 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» за военнослужащими, захваченными в плен или в качестве заложников, а также интернированными в нейтральных странах, сохраняются материальное и иные виды обеспечения, которые выплачиваются (выдаются) супругам или другим членам семей военнослужащих, проживающим совместно с ними, законом внесены изменения в ст. 24 Федерального закона «О статусе военнослужащих», согласно которым членам семьи военнослужащего, признанного безвестно отсутствующим или объявленного умершим, наряду с членами семьи погибшего (умершего) военнослужащего, выплачиваются следующие денежные компенсации:

- денежная компенсация вместо предметов вещевого имущества;
- денежная компенсация взамен положенного продовольственного пайка, подлежащего выдаче по просьбе военнослужащего, проходившего военную службу по контракту за пределами территории Российской Федерации, в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- денежная компенсация в размере денежного содержания за каждые положенные военнослужащему дополнительные сутки отдыха.

Получение денежной компенсации военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, вместо положенных по нормам снабжения предметов вещевого имущества личного пользования осуществляется в соответствии со ст. 14 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Законом предусмотрена выплата членам семьи погибшего (умершего) военнослужащего, признанного безвестно отсутствующим или объявленного умершим, денежной компенсации вместо предметов вещевого имущества личного пользования, положенных по нормам снабжения вещевым имуществом военнослужащих, право на получение которых военнослужащий имел и которые не получены им ко дню гибели (смерти) или на день вступления в законную силу решения суда о признании его безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим.

Одновременно подлежит выплате членам семьи погибшего (умершего) военнослужащего, признанного безвестно отсутствующим или объявленного умершим, денежная компенсация взамен положенного продовольственного пайка, подлежащего выдаче по просьбе военнослужащего, проходившего военную службу по контракту за пределами территории Российской Федерации, в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, не полученного им ко дню его гибели (смерти) или на день вступления в законную силу решения суда о признании его безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим, в размере, определяемом Правительством Российской Федерации.

Выплата денежных средств взамен продуктов питания, входящих в состав указанного продовольственного пайка, в большей степени соответствует интересам членов семьи военнослужащего в случае его гибели (смерти), признания безвестно отсутствующим или объявления умершим, облегчает администрирование продовольственного обеспечения и по виду аналогична выплате денежной компенсации вместо предметов вещевого имущества.

Кроме того, законом предусмотрена выплата членам семьи погибшего (умершего) военнослужащего, признанного безвестно

отсутствующим или объявленного умершим, военнослужащего, участвовавшего в мероприятиях, которые проводятся при необходимости без ограничения общей продолжительности еженедельного служебного времени, таких как мероприятия по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, боевое дежурство (боевая служба), учения, выходы в море кораблей (судов) и подводных лодок, выполнение мероприятий в зонах чрезвычайного положения, участие в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности и других мероприятиях, перечень которых определяется Министром обороны Российской Федерации (руководителем иного федерального органа исполнительной власти или федерального государственного органа, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба), денежной компенсации в размере денежного содержания за каждые положенные дополнительные сутки отдыха, которые накопил погибший (умерший) военнослужащий, признанный безвестно отсутствующим или объявленный умершим, но не смог их реализовать в связи с гибелью (смертью), признанием безвестно отсутствующим или объявлением умершим.

В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменения в статью 27 Федерального закона «О статусе военнослужащих»» от 29 мая 2019 г. № 118-ФЗ командиры наделены обязанностью отвечать не только за морально-политическое, но и за психологическое состояние подчиненного личного состава.

Напомним, что Федеральный закон «О внесении изменения в статью 27 Федерального закона «О статусе военнослужащих»» подготовлен во исполнение указания Президента Российской Федерации от 6 июля 2018 г. № Пр-1160 о создании военно-поли-

тических органов Вооруженных Сил Российской Федерации.

Отметим, что под морально-политическим и психологическим состоянием понимается совокупность личностных идейно-политических установок, морально-нравственных ценностей, поведенческих мотивов и настроений, сложившихся под воздействием системы социально-политических и психологических факторов, влияющих на моральную готовность и психологическую способность личного состава выполнять поставленные задачи.

Морально-политическое и психологическое состояние является результатом активизации и актуализации ранее воспринятых и осознанных, внутренне принятых личным составом целей государственной политики по обеспечению обороны и безопасности страны, подготовки и применения войск (сил), боевых и иных действий, а также военно-профессиональных, политических, нравственных, правовых, эстетических, общекультурных ценностей, интересов, установок, позиций, взглядов. Оно проявляется в боевой (служебной) активности военнослужащих, их готовности к боевым действиям (выполнению поставленных задач).

Уровень морально-политического и психологического состояния – обобщенная характеристика морально-политических качеств, моральной готовности и психологической способности военнослужащих и воинских коллективов к выполнению поставленной задачи в данное время и в конкретной обстановке.

Федеральным законом «О внесении изменений в статью 333.35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» от 30 апреля 2021 г. № 105-ФЗ установлено, что с 1 января 2022 г. военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, осво-

бщаются от уплаты государственной пошлины за выдачу водительского удостоверения, подтверждающего право на управление транспортными средствами категории «D» и подкатегории «D1». Также освобождены от уплаты государственной пошлины за выдачу водительских удостоверений граждане, подлежащие призыву на военную службу и получившие военно-учетные специальности солдат, матросов, сержантов и старшин по направлению военного комиссариата.

Таким образом, проведенные авторами статьи исследования в области нормативной регламентации военно-социальных отношений дают основания выделить следующие тенденции развития российского законодательства в данной сфере: дальнейшее воплощение конституционного предписания о приоритете прав и свобод человека и гражданина в подзаконных актах; особая забота государства о членах семей военнослужащих, погибших в ходе военных действий, выраженная в материальной форме; уделение должного внимания со стороны соответствующих командиров психологическому состоянию военнослужащих.

Представляется очевидным, что такое количество законодательных изменений в сфере социальной защиты военнослужащих и членов их семей, наиболее существенные из которых были подвергнуты изучению в рамках настоящей статьи, требует повышенного внимания к проведению дальнейших научных изысканий института социальной и психологической защиты военнослужащих и подтверждает, по мнению авторов, необходимость его выделения и существования в качестве самостоятельного института военного права.

Анализ новелл военного законодательства, регулирующего вопросы социальной и психологической защиты военнослужащих и членов их семей, позволяет констатиро-

вать факт усиления социальной составляющей Российского государства<sup>4</sup>, подкрепленной конституционной реформой 2020 г. Своевременная и качественная реализация

---

<sup>4</sup> Кудашкин А.В. Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования: моногр. СПб., 2003. 574 с.

социальных гарантий военнослужащих и членов их семей дает основание вести речь о том, что государство активно проводит политику в указанном направлении<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Шенин В.М., Шенина Л.А. Нормативно-правовые основы правовой и социальной защиты военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии // Право в Вооруженных Силах. 2021. № 4.

---

## **О ПРИСВОЕНИИ ЗВАНИЯ «ВETERАН ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ» ВОЕННОСЛУЖАЩИМ, РАНЕЕ ПРОХОДИВШИМ СЛУЖБУ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ И В ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЕ**

---

**Н.Г. Александрова,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры кадрового, правового и психологического обеспечения Академии Государственной противопожарной службы МЧС России;

**В.Ю. Иванов,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры Военного университета;

**Н.С. Кириченко,**

юрист

---

*В статье рассматриваются некоторые вопросы, связанные с порядком и условиями присвоения звания «Ветеран военной службы». Наряду с этим, в работе даются предложения о совершенствовании законодательства, регламентирующего правоотношения в данной сфере, в целях повышения социальной защищенности военнослужащих, перешедших на военную службу после прохождения правоохранительной и приравненной к ней службы.*

Все более актуальным в настоящее время является вопрос развития военного права, которому посвящено большое количество работ российских ученых<sup>1</sup>.

Одним из вопросов, рассматриваемых через призму военного права, является соци-

альное обеспечение военнослужащих, а также предоставление им дополнительных льгот и гарантий, что представляет собой важный стимулирующий фактор со стороны государства. Этому вопросу уделяется большое внимание<sup>2</sup>. Льготы и преимущества на протя-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Глухов Е.А. Методология военно-правовых исследований // Воен. право: электрон. науч. изд. 2021. Вып. № 1. С. 258 – 261; Савенков А.Н., Кудашкин А.В. Военное право: постановка проблемы и пути решения // Государство и право. 2021. № 4. С. 7 – 34; Корякин В.М. Военное право как наука // Воен. право: электрон. науч. изд. 2021. Вып. № 5. С. 9 – 21; Харитонов С.С. О связи военного права с понятием законности // Правовая жизнь. 2019. № 3. С. 148 – 154; Холиков И.В. История и теория военного права: первое фундаментальное исследование // Воен. право: электрон. науч. изд. 2021. Вып. № 5. С. 222 – 228.

---

<sup>2</sup> См., напр.: Корякин В.М. Военно-социальное право как подотрасль военного права // Право в Вооруженных Силах. 2021. № 8. С. 2 – 10; Свиных Е.А. О восстановлении нарушенного права участника накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих на получение инвестиционного дохода // Там же. 2020. № 2. С. 40 – 49; Александрова Н.Г., Кириченко Н.С. Некоторые проблемные вопросы пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу // Воен. право: электрон. науч. изд. 2019. Вып. № 1. С. 173 – 177.

жении всей истории развития человеческого общества были всегда. В большинстве стран мира они существуют и в настоящее время. В Российской Федерации на всех этапах развития и становления государственности также традиционно предоставлялись разного рода преимущества и льготы.

Целью социального обеспечения военнослужащих является компенсация лицам, проходящим (проходившим) военную службу, а также членам их семей социальных рисков, обусловленных особенностями исполняемой ими военно-служебной деятельности.

Идеи мыслителей и государственных деятелей о необходимости социального обеспечения членов семей военнослужащих, а также военнослужащих, уже окончивших службу в армии, можно найти в различных источниках, описывающих российскую историю. В качестве примера можно привести высказывание Петра I: «Ежели кому по долговременных трудах воинских за чем служить в поле было невозможно, то каждый будет снабден Его Величества милостью, а без надлежащего призрения (призрение – забота, внимание, обеспечение. – *Прим. авт.*) никто оставлен не будет. Також чтоб все взирая и будучи в надежде на сию Его Царского Величества милость, ревнивее к службе относились»<sup>3</sup>.

Одним из видов такого социального обеспечения является присвоение звания «Ветеран» определенной категории лиц.

В военном энциклопедическом словаре 1983 г. понятие «ветеран» (от латинского *vetus* – старый, опытный) раскрывается следующим образом: 1) в Древнем Риме солдат, отслуживший срок в армии и получивший определенные льготы; 2) опытный воин, участник войны в прошлом; 3) человек, длительное время про-

служивший в вооруженных силах, части (соединении) или проработавший на каком-либо поприще (ветеран труда)<sup>4</sup>.

Правовые гарантии социальной защиты ветеранов в Российской Федерации регламентированы Федеральным законом «О ветеранах» от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ, которым устанавливаются следующие категории ветеранов: ветераны Великой Отечественной войны, ветераны боевых действий на территории СССР, на территории Российской Федерации и территориях других государств, ветераны военной службы, ветераны труда.

В настоящей статье мы рассмотрим такую категорию, как ветеран военной службы.

Согласно положениям ст. 5 Федерального закона «О ветеранах» ветеранами военной службы являются военнослужащие, в том числе уволенные в запас (отставку):

1) проходящие (проходившие) военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба, Вооруженных Силах СССР, Объединенных Вооруженных Силах государств – участников Содружества Независимых Государств, созданных в соответствии с Уставом Содружества Независимых Государств, или постоянно проживавшие в Автономной Республике Крым и городе Севастополе на день принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя, проходившие военную службу в дислоцированных на территориях Автономной Республики Крым и города Севастополя частях и организациях Вооруженных Сил Украины, других вой-

<sup>3</sup> Военное законодательство Российской империи. Кодекс русского военного права / Воен. ун-т М., 1996. С. 214.

<sup>4</sup> Иванов В.Ю. Ветеран военной службы // Право в Вооруженных Силах. 2002. № 4.

сках, воинских формированиях и органах, в которых законодательством Украины была предусмотрена военная служба, награжденные орденами или медалями СССР или Российской Федерации, либо награжденные знаками отличия Российской Федерации, либо удостоенные почетных званий СССР или Российской Федерации, либо награжденные почетными грамотами Президента Российской Федерации или удостоенные благодарности Президента Российской Федерации, либо награжденные ведомственными знаками отличия Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба, при условии общей продолжительности военной службы 20 лет и более;

2) проходящие (проходившие) военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба, Вооруженных Силах СССР, Объединенных Вооруженных Силах государств – участников Содружества Независимых Государств, созданных в соответствии с Уставом Содружества Независимых Государств, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных в связи с исполнением обязанностей военной службы.

Следует отметить, что согласно п. 7 ст. 3 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237, общая продолжительность военной службы военнослужащего включает в себя все время его военной службы как по призыву, так и по контракту, в том числе и в случаях повторного поступления на военную службу. Определение общей продол-

жительности военной службы производится в календарном исчислении. В случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, общая продолжительность военной службы определяется в льготном исчислении. Применительно к Федеральному закону «О ветеранах» используется общая продолжительность военной службы в календарном исчислении.

Для указанных лиц устанавливается звание «Ветеран военной службы», порядок и условия присвоения которого определяются Президентом Российской Федерации.

В настоящее время вопросы присвоения звания «Ветеран военной службы» регламентируются Указом Президента Российской Федерации «Об утверждении порядка и условий присвоения звания «Ветеран военной службы»» от 19 мая 1995 г. № 501 (в редакции от 18 декабря 2016 г.).

В соответствии с положениями названного Указа звание «Ветеран военной службы» присваивается федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых предусмотрена военная служба. Лицо, претендующее на присвоение указанного звания, должно подать заявление и документы, подтверждающие основания для его присвоения, предусмотренные Федеральным законом «О ветеранах», в соответствующее кадровое или пенсионное подразделение. Заявление и необходимые документы в трехнедельный срок направляются для принятия по ним решения в соответствующий федеральный орган исполнительной власти или федеральный государственный орган. Решение о присвоении звания «Ветеран военной службы» принимается федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом в месячный срок. В случае отказа в

присвоении звания «Ветеран военной службы» соответствующие федеральные органы исполнительной власти или федеральные государственные органы сообщают ходатайствующим причины и основания отказа. Лицам, которым присвоено звание «Ветеран военной службы», вручается удостоверение ветерана военной службы.

Документами, подтверждающими наличие оснований для присвоения соответствующего звания, могут являться соответственно документы, содержащие сведения о военной службе и наличие соответствующей выслуги лет, равной 20 годам.

Как отмечено ранее, в указанный срок входит исключительно военная служба по призыву или по контракту в календарном исчислении, без учета льготной выслуги лет. Срок службы в различных правоохранительных органах (органах внутренних дел России, органах по контролю за оборотом наркотиков, учреждениях уголовно-исполнительной системы), а также федеральная государственная служба в федеральной противопожарной службе в указанную выслугу лет не входит.

На наш взгляд, важно отметить, что сотрудникам правоохранительных органов и сотрудникам федеральной противопожарной службы присваивается звание «Ветеран труда», которое, по сути, аналогично званию «Ветеран военной службы». При этом трудовой стаж сотрудника должен составлять не менее 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин или выслугу лет, необходимую для назначения пенсии за выслугу лет.

Вместе с тем, возникает вопрос о возможности присвоения звания «Ветеран военной службы» военнослужащим, которые перед переходом на военную службу проходили службу в правоохранительных органах и федеральной противопожарной службе.

Федеральный закон «О ветеранах», как отмечено ранее, не допускает включение в срок службы для присвоения такого звания срок службы в правоохранительных органах и службу в федеральной противопожарной службе.

Согласно ст. 4 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в редакции от 2 июля 2021 г.) федеральная государственная служба – профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Система государственной службы включает в себя:

- государственную гражданскую службу;
- военную службу;
- государственную службу иных видов.

Военная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Прохождение службы в правоохранительных органах и служба в федеральной противопожарной службе относятся к государственной службе иных видов. При этом ранее Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» (в редакции до 1 января 2016

г.) содержал понятие правоохранительной службы – федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины. Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»» от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ указанная норма исключена.

Например, в соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (в редакции от 30 апреля 2021 г.) для целей указанного Закона служба в органах внутренних дел – это федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации, а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены названным Федеральным законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации.

Наряду с этим, согласно п. 1 ст. 3 Федерального закона «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной

противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ (в редакции от 30 апреля 2021 г.) служба в федеральной противопожарной службе определена как федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее – граждане) на должностях в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на решение задач в области пожарной безопасности (далее – федеральный орган исполнительной власти в области пожарной безопасности), территориальных органах федерального органа исполнительной власти в области пожарной безопасности – региональных центрах по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органах, уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации, подразделениях, организациях и учреждениях федерального органа исполнительной власти в области пожарной безопасности (далее – подразделение), а также на должностях, не являющихся должностями в федеральном органе исполнительной власти в области пожарной безопасности, подразделениях, в случаях и на условиях, которые предусмотрены названным Федеральным законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации.

Можно сказать, что во многом прохождение военной службы отличается от правоохранительной и других видов служб, но есть и определенные сходства.

По нашему мнению, имеется целесообразность внесения соответствующих изме-

нений в Федеральный закон «О ветеранах», предусматривающих возможность учета срока прохождения службы в правоохранительных органах, службы в федеральной противопожарной службе и для присвоения звания «Ветеран военной службы» гражданам, перешедшим в последующем на военную службу.

Такие изменения, на наш взгляд, позволят повысить меры социальной защиты военнослужащих и соответственно будут являться дополнительным стимулирующим фактором для поступления на военную службу граждан, ранее проходивших службу в правоохранительных органах и в федеральной противопожарной службе.

## **ПРОТИВОРЕЧИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С НЕУСТАНОВЛЕНИЕМ НАДБАВКИ ЗА ОСОБЫЕ УСЛОВИЯ СЛУЖБЫ ВОЕННОСЛУЖАЩИМ, ПРОХОДЯЩИМ ВОЕННУЮ СЛУЖБУ ПО КОНТРАКТУ В ВОЕННО-УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЯХ НА ВОИНСКИХ ДОЛЖНОСТЯХ КОМАНДИРОВ (НАЧАЛЬНИКОВ) ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ (ОРГАНИЗАЦИЙ), ИСПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО КОТОРЫМ СВЯЗАНО С РУКОВОДСТВОМ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ**

---

**А.С. Сливков,**

кандидат юридических наук;

**С.В. Ананишвили**

---

*В статье анализируется отсутствие при установлении надбавки за особые условия военной службы конкретизированного порядка отнесения воинских должностей к должностям командиров (начальников) подразделений (организаций), исполнение обязанностей по которым связано с руководством подразделениями. В результате не установлена надбавка военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в военно-учебных заведениях на аналогичных воинских должностях. В рамках законодательно предусмотренного единства системы материального обеспечения военнослужащих авторами сформулированы предложения по исключению выявленных противоречий.*

Уровень материального обеспечения военнослужащих является одним из важнейших факторов количественного и качественного комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск,

воинских формирований и органов, поэтому отдельные вопросы гармонизации правового регулирования денежного довольствия военнослужащих в рамках единой системы их социального обеспечения часто

оказывались в центре внимания юристов, специализирующихся в военном праве<sup>1</sup>.

Согласованность и эффективность правового регулирования денежного довольствия военнослужащих, в свою очередь, выступает необходимым условием для формирования у военнослужащих уважения к закону, уверенности в том, что гарантированные государством права будут защищены и реализованы. В связи с этим представляется необходимым и целесообразным выявление и устранение противоречий, имеющих либо возникающих в данной области правового регулирования и правоприменительной практике<sup>2</sup>.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ военнослужащие обеспечиваются денежным довольствием в порядке и в размерах, установленных Федеральным законом «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ, иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных государственных органов.

<sup>1</sup> См., напр.: Харитонов С.С. О некоторых аспектах правоприменительной практики в сфере денежного довольствия военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 5. С. 9 – 12; Корякин В.М. Новая система денежных выплат военнослужащим и лицам, проходившим военную службу (комментарий к федеральным законам от 7 ноября 2011 года № 306-ФЗ и 8 ноября 2011 года № 309-ФЗ) (постатейный). М., 2012. 224 с.; Судебная практика Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации по вопросам военной службы и статуса военнослужащих / под ред. В.В. Хомчика. М., 2010. 240 с.; Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация): учеб. М., 2008. 496 с.; Сливков А.С. Правовое регулирование денежного довольствия военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005 и др.

<sup>2</sup> Харитонов С.С. Вопросы правового регулирования денежного довольствия военнослужащих в зеркале судебных решений // Право в Вооруженных Силах. 2019. № 10. С. 59 – 69.

Согласно ст. 13 Федерального закона «О статусе военнослужащих» Федеральным законом «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных государственных органов военнослужащим одновременно с денежным довольствием устанавливаются отдельные выплаты с учетом выполняемых ими задач, а также условий и порядка прохождения ими военной службы.

Частью 12 ст. 2 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» установлено, что военнослужащему, проходящему военную службу по контракту, устанавливаются дополнительные выплаты, предусмотренные чч. 13, 15, 17–24 и 26 (в части выплаты в иностранной валюте) этой статьи.

Частью 18 названной статьи предусмотрена ежемесячная надбавка за особые условия военной службы, которая устанавливается в размере до 100 % оклада по воинской должности. Одновременно с этим установлено, что правила выплаты указанной ежемесячной надбавки определяются Правительством Российской Федерации в зависимости от условий прохождения военной службы соответствующими категориями военнослужащих.

Правила выплаты ежемесячной надбавки за особые условия военной службы военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. № 1073 (далее также – Правила).

Пунктом 3 Правил определены основания установления надбавки за особые ус-

ловия военной службы военнослужащим (далее – надбавка за особые условия службы) в зависимости от категории военнослужащих и условий прохождения ими военной службы.

Размер надбавки определяется по каждому из оснований согласно правовому акту государственного органа, принятому на основании Правил.

Военнослужащим, имеющим право на получение надбавки по двум и более основаниям, размер надбавки определяется путем суммирования процентов по каждому основанию. При этом выплата надбавки производится в размере не более 100 % оклада по воинской должности военнослужащего.

Подпунктом «г» п. 3 Правил в качестве оснований для установления военнослужащему надбавки за особые условия службы в размере до 30 % оклада по воинской должности определено прохождение военной службы на воинских должностях руководителей, командиров (начальников) воинских частей, учреждений и подразделений Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и их структурных подразделений, а также на воинских должностях, исполнение обязанностей по которым связано с руководством подразделениями, по перечню, утверждаемому государственным органом.

Буквальный анализ текста подп. «г» п. 3 Правил указывает на то, что им предусмотрено два самостоятельных основания установления надбавки за особые условия службы:

прохождение военной службы на воинских должностях руководителей, командиров (начальников) воинских частей, уч-

реждений и подразделений Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и их структурных подразделений;

прохождение военной службы на воинских должностях, исполнение обязанностей по которым связано с руководством подразделениями.

Одновременно с этим названным подпунктом предусмотрено, что такие должности должны определяться перечнем, утверждаемым соответствующим государственным органом.

Перечень воинских должностей руководителей, командиров (начальников) воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации и их структурных подразделений, а также воинских должностей, исполнение обязанностей по которым связано с руководством подразделениями, при замещении которых выплачивается ежемесячная надбавка за особые условия военной службы военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержден приказом Министра обороны Российской Федерации от 18 октября 2016 г. № 675 (далее также – Перечень). Перечнем определены размеры указанной надбавки по включенным в него должностям.

В Перечень включены следующие должности:

воинские должности, подлежащие замещению офицерами, категории «командиры» (с установлением надбавки в размере 20 % оклада по воинской должности), в том числе:

- командир полка;
- командир батальона;

- командир роты;
- командир взвода;
- командир группы;

воинские должности, подлежащие замещению офицерами, категории «начальники» (с установлением надбавки в размере 5 % оклада по воинской должности);

воинские должности, подлежащие замещению прапорщиками (мичманами), а также сержантами и старшинами, категории «командиры» (с установлением надбавки в размере 20 % оклада по воинской должности), в том числе:

- командир взвода;
- командир отделения.

Пунктом 3 Перечня предусмотрено, что заместителями Министра обороны Российской Федерации, главнокомандующими видами Вооруженных Сил Российской Федерации, командующими войсками военных округов (Северным флотом), командующими родами войск Вооруженных Сил Российской Федерации, руководителями центральных органов военного управления представляются ежегодно к 1 января заместителю Министра обороны Российской Федерации, отвечающему за организацию финансового обеспечения войск (сил) (через Департамент социальных гарантий Министерства обороны Российской Федерации), предложения по внесению изменений в Перечень, согласованные с Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации (Главным организационно-мобилизационным управлением Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации).

При этом в Перечень, которым по смыслу подп. «г» п. 3 Правил должен определяться перечень воинских должностей руководителей, командиров (начальников) воинских частей, учрежде-

ний и подразделений, а также воинских должностей, исполнение обязанностей по которым связано с руководством подразделениями, оказались не включенными воинские должности командиров подразделений федеральных государственных военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования Министерства обороны Российской Федерации.

Подпунктом 6 п. 49 Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и предоставления им и членам их семей отдельных выплат, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 6 декабря 2019 г. № 727 (далее также – Порядок), также предусмотрено установление ежемесячной надбавки за особые условия военной службы в размере до 20 % оклада по воинской должности военнослужащим, проходящим военную службу по контракту на воинских должностях командиров воинских частей и их структурных подразделений, а также на воинских должностях, исполнение обязанностей по которым связано с руководством подразделениями.

При этом положениями Порядка не конкретизируется порядок отнесения воинских должностей к должностям командиров воинских частей и их структурных подразделений, а также к должностям, исполнение обязанностей по которым связано с руководством подразделениями.

В рассматриваемом контексте необходимо обратить внимание на отсутствие единства в формулировках оснований установления надбавки за особые условия службы во всех трех названных нормативных актах.

Подпункт «г» п. 3 Правил, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. № 1073	...на воинских должностях руководителей, командиров (начальников) <i>воинских частей, учреждений и подразделений</i> Вооруженных Сил Российской Федерации... <sup>3</sup>
Перечень, утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации от 18 октября 2016 г. № 675	...воинских должностей руководителей, командиров (начальников) <i>воинских частей и организаций</i> Вооруженных Сил Российской Федерации и <i>их структурных подразделений</i> ...
Подпункт 6 п. 49 Порядка, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 6 декабря 2019 г. № 727	...на воинских должностях командиров <i>воинских частей и их структурных подразделений</i> ...

Исходя из предмета правового регулирования приведенных правовых норм в каждом из трех случаев должны иметься в виду одни и те же воинские должности. Использование в такой ситуации различных терминов, обозначающих одни и те же воинские должности, представляется нецелесообразным с точки зрения необходимости обеспечения эффективности правового регулирования.

В соответствии с п. 51 Особенности организации и осуществления образовательной, методической и научной (научно-исследовательской) деятельности в области подготовки кадров в интересах обороны государства, а также деятельности федеральных государственных военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования Министерства обороны Российской Федерации, утвержденных приказом Министра обороны Российской Федерации от 15 сентября 2014 г. № 670 (далее – приложение № 2 к приказу от 15 сентября 2014 г. № 670), военно-учебные заведения<sup>4</sup> осуществляют свою

деятельность в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ, иными федеральными законами, нормативными правовыми актами Российской Федерации и Министерства обороны Российской Федерации, своим уставом.

Структура военно-учебного заведения включает: управление, филиалы, институты, центры, факультеты, кафедры, циклы, научные (научно-исследовательские), методические (научно-исследовательские и учебно-методические подразделения, лаборатории, учебные и учебно-производственные мастерские, подразделения слушателей (курсантов), подразделения дополнительного профессионального образования, подразделения обеспечения образовательного процесса, учебные полигоны, библиотеки, музеи, другие структурные подразделения, необходимые для обеспечения деятельности вуза.

Личный состав военно-учебного заведения подразделяется на постоянный состав и переменный состав.

К постоянному составу военно-учебного заведения относятся: руководящий состав, научно-педагогические работники, а также инженерно-технический, администра-

<sup>3</sup> Положения нормативных правовых актов приведены в отношении военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации в части, имеющей расхождения.

<sup>4</sup> Согласно сноске к п. 1 приложения № 2 к приказу от 15 сентября 2014 г. № 670 в нем военно-учебными заведениями именуются федеральные государственные военные профессиональные образовательные организации и военные образо-

вательные организации высшего образования Министерства обороны Российской Федерации.

тивно-хозяйственный, производственный, учебно-вспомогательный, медицинский и иной персонал, осуществляющий вспомогательные функции.

К руководящему составу военно-учебного заведения относятся офицеры и лица гражданского персонала Вооруженных Сил, занимающие должности начальника военно-учебного заведения (филиала), заместителей (помощников) начальника военно-учебного заведения, начальников институтов, начальников (заместителей начальников) центров (отделов) (учебно-методического, организации научной работы и подготовки научно-педагогических кадров).

Пунктом 56 приложения № 2 к приказу от 15 сентября 2014 г. № 670 определено, что командиры подразделений слушателей (курсантов): начальники факультетов, командиры батальонов (дивизионов), начальники курсов, курсовые офицеры, командиры рот (батареи) и взводов являются прямыми начальниками подчиненных слушателей и курсантов.

Должности командиров подразделений слушателей (курсантов) комплектуются офицерами с высшим образованием, с учетом профиля данного вуза, имеющими опыт службы в войсках (силах).

Согласно п. 65 приложения № 2 к приказу от 15 сентября 2014 г. № 670 управление военно-учебным заведением осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства обороны Российской Федерации и уставом военно-учебного заведения на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности.

Начальник вуза непосредственно организует и осуществляет управление во-

енно-учебным заведением и отвечает за состояние и деятельность вуза и всех его структурных подразделений.

В соответствии с преамбулой Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 (далее – Устав внутренней службы), он определяет права и обязанности военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации и взаимоотношения между ними, обязанности основных должностных лиц полка и его подразделений, а также правила внутреннего порядка.

Уставом внутренней службы руководствуются военнослужащие органов военного управления, воинских частей, кораблей, предприятий, организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, в том числе военных профессиональных образовательных организаций, военных образовательных организаций высшего образования Министерства обороны Российской Федерации (далее – воинские части), и лица гражданского персонала, замещающие воинские должности. Положения названного Устава, в том числе обязанности основных должностных лиц полка и его подразделений, в равной степени относятся к военнослужащим всех воинских частей и подразделений.

Обязанности должностных лиц, не указанных в Уставе внутренней службы, определяются соответствующими положениями, наставлениями, инструкциями и руководствами.

Статьей 24 Устава внутренней службы определено, что каждый военнослужащий, назначенный на воинскую должность, имеет должностные обязанности, которые определяют его полномочия, а также объем выполняемых им в соответствии с занимаемой воинской должностью задач.

Должностные обязанности и порядок их исполнения определяются федеральными законами, общевоинскими уставами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также соответствующими руководствами, наставлениями, положениями, инструкциями или приказами командиров (начальников) применительно к требованиям Устава внутренней службы.

Согласно ст. 75 Устава внутренней службы командир является единоначальником, в мирное и военное время отвечает: за постоянную боевую и мобилизационную готовность вверенной ему воинской части (подразделения); за успешное выполнение боевых задач; за боевую подготовку, воспитание, воинскую дисциплину, правопорядок, морально-политическое и психологическое состояние подчиненного личного состава, безопасность военной службы; за внутренний порядок, состояние и сохранность вооружения, военной техники и другого военного имущества; за материальное, техническое, финансовое, медицинское и бытовое обеспечение.

В ст.ст. 76 – 92 Устава внутренней службы излагаются общие обязанности командиров (начальников). При этом ряд обязанностей установлен применительно не ко всем командирам (начальникам), а только к командирам (начальникам) воинских частей (кораблей), подразделений.

Далее в гл. 3 Устава внутренней службы, имеющей наименование: «Обязанности командиров (начальников) и основных должностных лиц полка (корабля)», в ст.ст. 93 – 162 излагаются обязанности основных должностных лиц полка, его подразделений, солдат и матросов, в том числе командира полка (корабля 1 ранга), командиров подразделений полка: командира батальона, командира роты, командира взвода.

Статьей 14 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 (далее – Дисциплинарный устав), определено, что офицеры – командиры учебных подразделений в военных профессиональных образовательных организациях, военных образовательных организациях высшего образования Министерства обороны Российской Федерации и учебных воинских частях в отношении подчиненных им лиц пользуются дисциплинарной властью на одну ступень выше прав по занимаемой воинской должности.

По смыслу ст. 1 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» денежное довольствие военнослужащих устанавливается с учетом занимаемых воинских должностей, присвоенных воинских званий, общей продолжительности военной службы, выполняемых задач, а также условий и порядка прохождения ими военной службы.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих» для военнослужащих устанавливается единая система правовой и социальной защиты, а также материального и иных видов обеспечения с учетом занимаемых воинских должностей, присвоенных воинских званий, общей продолжительности военной службы, в том числе и в льготном исчислении, выполняемых задач, условий и порядка прохождения ими военной службы.

Частью 18 ст. 2 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», подп. «г» п. 3 Правил, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. № 1073, подп. 6 п. 49 Порядка, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации

от 6 декабря 2019 г. № 727, прохождение военнослужащими военной службы по контракту на воинских должностях руководителей, командиров (начальников) воинских частей, учреждений и подразделений, а также прохождение военной службы на воинских должностях, исполнение обязанностей по которым связано с руководством подразделениями, признаются особыми условиями военной службы, за которые военнослужащим устанавливается дополнительное материальное (социальное) обеспечение в форме ежемесячной надбавки в размере до 20 (30) % оклада по воинской должности.

В военно-учебных заведениях командиры подразделений слушателей (курсантов): начальники факультетов, командиры батальонов (дивизионов), начальники курсов, курсовые офицеры, командиры рот (батарея) и взводов в соответствии с приложением № 2 к приказу от 15 сентября 2014 г. № 670, положениями Устава внутренней службы и Дисциплинарного устава являются прямыми начальниками подчиненных слушателей и курсантов.

На указанных выше командиров распространяются общие обязанности командиров (начальников) подразделений, установленные ст.ст. 75 – 92 Устава внутренней службы, в том числе предусматривающие, что командир подразделения является единоначальником и отвечает: за постоянную боевую и мобилизационную готовность вверенного ему подразделения; за успешное выполнение боевых задач; за боевую подготовку, воспитание, воинскую дисциплину, правопорядок, морально-политическое и психологическое состояние подчиненного личного состава, безопасность военной службы; за внутренний порядок, состояние и сохранность вооружения, военной техники и другого военного имуще-

ства; за материальное, техническое, финансовое, медицинское и бытовое обеспечение. Кроме того, в силу прямого указания на это в преамбуле Устава внутренней службы на них распространяются обязанности соответственно: командира батальона (ст.ст. 132, 133), командира роты (ст.ст. 146 – 147), командира взвода (ст.ст. 152 – 153), которые конкретизируются соответствующими положениями, инструкциями, утверждаемыми в военно-учебных заведениях.

Таким образом, командиры подразделений слушателей (курсантов) военно-учебных заведений проходят военную службу в условиях, которые в соответствии с подп. «г» п. 3 Правил, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2011 г. № 1073, подп. 6 п. 49 Порядка, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 6 декабря 2019 г. № 727, признаются особыми условиями военной службы, за которые военнослужащим устанавливается дополнительное материальное (социальное) обеспечение в форме ежемесячной надбавки за особые условия военной службы.

А именно: командиры подразделений слушателей (курсантов) военно-учебных заведений проходят военную службу на воинских должностях командиров подразделений, исполнение обязанностей по которым не только связано с руководством подразделениями, но является основным содержанием их должностного предназначения.

В связи с изложенным в соответствии со ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих», гарантирующей военнослужащим в том числе единую систему материального обеспечения с учетом занимаемых воинских должностей и условий прохождения ими военной службы, командирам подразделений слушателей (курсантов) во-

енно-учебных заведений должна устанавливаться надбавка за особые условия военной службы, предусмотренная подп. «г» п. 3 Правил, подп. 6 п. 49 Порядка.

В настоящее время установление указанной надбавки командирам подразделений слушателей (курсантов) военно-учебных заведений Перечнем, утвержденным приказом Министра обороны Российской Федерации от 18 октября 2016 г. № 675, не предусмотрено.

Аналогично изложенному должны признаваться военнослужащими, проходящими военную службу по контракту в особых условиях, командиры подразделений слушателей (курсантов) военно-учебных заведений из числа обучающихся (курсантов, слушателей): командиры учебных групп, командиры отделений, поскольку указанные военнослужащие также проходят военную службу на воинских должностях командиров подразделений, исполнение обязанностей по которым напрямую связано с руководством этими подразделениями.

Начальники военно-учебных заведений (имеющие статус военнослужащих), которые в силу п. 65 приложения № 2 к приказу от 15 сентября 2014 г. № 670 непосредственно организуют и осуществляют управление военно-учебным заведением в соответствии с законодательством Российской Федерации, общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министра обороны и уставами военно-учебных заведений, должны также признаваться военнослужащими, проходящими военную службу по контракту в особых условиях.

В целях устранения выявленного противоречия правового регулирования и приведения Перечня, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации

от 18 октября 2016 г. № 675, в соответствии с требованиями ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих» представляется необходимым и целесообразным внесение изменений в названный Перечень, а именно:

- 1) пункт 3 считать пунктом 4;
- 2) дополнить Перечень п. 3 в следующей редакции:

«В федеральных государственных военных профессиональных образовательных организациях и военных образовательных организациях высшего образования Министерства обороны Российской Федерации (далее – военно-учебные заведения) ежемесячная надбавка за особые условия военной службы устанавливается в размере 20 процентов оклада по воинской должности военнослужащим, проходящим военную службу по контракту на воинских должностях: начальник военно-учебного заведения, начальник факультета, начальник курса (командир роты, батареи), курсовой офицер, командир учебной группы (взвода), командир отделения».

Внесение изменений может быть осуществлено в порядке, предусмотренном действующей редакцией п. 3 Перечня, Главным управлением кадров Министерства обороны Российской Федерации совместно с органами военного управления, в интересах которых в военно-учебных заведениях осуществляется подготовка военнослужащих, посредством направления заместителю Министра обороны Российской Федерации, отвечающему за организацию финансового обеспечения войск (сил) (через Департамент социальных гарантий Министерства обороны Российской Федерации), предложений, согласованных с Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации (Главным организационно-мобилизационным управлением Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации).

# ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ КВАЛИФИКАЦИИ НЕИСПОЛНЕНИЯ ПРИКАЗА (СТАТЬЯ 332 УК РФ)

Я.Н. Ермолович,

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

Н.Е. Честнов,

доцент кафедры «Правовое обеспечение национальной безопасности» ФГБОУ ВО «МИРЭА – Российский технологический университет», кандидат юридических наук

*В статье рассматриваются проблемные вопросы квалификации неисполнения военнослужащим приказа начальника, предлагаются пути решения выявленных противоречий действующего законодательства и практики его применения.*

Общественная опасность неисполнения приказа обусловлена тем, что это преступление нарушает закрепленный законами и общевоинскими уставами порядок управления войсками, установленный в целях обеспечения их боевой готовности, затрудняет нормальное выполнение боевых задач подразделениями, воинскими частями и соединениями, подрывает авторитет командования, наносит тем самым ущерб интересам обороны страны и безопасности государства<sup>1</sup>. Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации (ст. 33) определяет единоначалие как один из принципов строительства Вооруженных Сил, руководства ими и взаимоотношений между военнослужащими. Статьи 33 – 34 этого Устава и ст. 9 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации наделяют командира (начальника) правом отдавать приказы и обязывают подчиненного беспрекословно по-

виноваться, что и является основными принципами единоначалия. Статья. 43 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации определяет: «Приказ командира (начальника) должен быть выполнен беспрекословно, точно и в срок». Подчиненный, не выполнивший приказ командира (начальника), отданный в установленном порядке, привлекается к уголовной ответственности по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации».

За совершение рассматриваемого преступления ежегодно осуждаются менее 1 % военнослужащих от общего количества осужденных за преступления против военной службы и в целом от общего количества осужденных за все преступления, совершенные военнослужащими. Так, например, в 2020 г. за совершение преступления, предусмотренного ст. 332 УК РФ, был осужден всего один человек<sup>2</sup>. В большинстве случаев рассматриваемое

<sup>1</sup> См., напр.: Сидоренко В.Н. Уголовная ответственность военнослужащих за неисполнение приказа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 21 с.; Егоров А.В. Уголовная ответственность военнослужащих за неисполнение приказа командира (начальника): теория, история и практика: моногр. М., 2016. 195 с.

<sup>2</sup> Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. Данные судебной статистики. (Форма № 10-а «Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений УК РФ и иных лиц, в отношении которых вынесены судебные акты по уголовным делам» за 2020 г.). URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 11.11.2021).

преступление совершается военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации, среди военнослужащих других войск и органов, в которых предусмотрена военная служба, рассматриваемое преступление встречается крайне редко. Динамика преступности по данному преступлению имеет неустойчивые детерминанты и колеблется на одном уровне, т. е. практически отсутствует. Несмотря на небольшую распространенность рассматриваемого состава преступления, как правило, такие преступления влекут за собой общественно опасные последствия, подрывают воинский порядок и авторитет командиров и начальников, что и определяет необходимость изучения указанного вида преступлений и судебной практики по применению ст. 332 УК РФ.

Переходя к анализу проблемных вопросов квалификации указанного вида преступлений, следует определить детерминанты этих проблем:

1. Бланкетность уголовно-правовой нормы, содержащей отсылки к военному законодательству, в котором определяется понятие приказа, понятия начальника и подчиненного, определяются полномочия командиров и начальников по отдаче законных приказов, условия соответствия приказа законам, другим нормативным правовым актам, а также приказам вышестоящих командиров (начальников) и т. д., что в совокупности детерминирует обязанность следователя при расследовании уголовного дела устанавливать наличие отношений подчиненности и специальных правовых отношений, обусловленных прохождением военной службы, как необходимых условий уголовной ответственности за преступление.

2. Наличие оценочных категорий в ст. 332 УК РФ, к которым относятся «существенный вред интересам службы» (ч. 1 ст. 332 УК РФ) и «тяжкие последствия» (чч. 2 и 3 ст. 332 УК РФ), толкование которых осуществляется правоприменителем на основе сложившейся судебной и следственной практики.

3. Специальный субъект преступления, который подразумевает обязанность правоприменителя доказывать законность возложения на него обязанностей по исполнению приказа и включения его в сферу специальных правовых отношений, обусловленных прохождением военной службы.

4. Развитие причинной связи между неисполнением приказа и наступлением общественно опасных последствий, особенно в тех случаях, когда преступление совершается путем бездействия, когда причинная связь носит не физический, а социально-правовой характер.

5. Определение условий правомерности приказа во взаимосвязи с положениями ст. 42 УК РФ, предусматривающей правовые основания уголовной ответственности за исполнение или не исполнение незаконного приказа, что в ряде случаев определяет неправильную оценку содеянного подчиненным во исполнение такого приказа.

6. С учетом того что преступления, предусмотренные чч. 1 и 3 ст. 332 УК РФ, являются преступлениями небольшой тяжести, а преступление, предусмотренное ч. 2 ст. 332 УК РФ, – средней тяжести, в соответствии со ст. 76.2 УК РФ лица, совершившие рассматриваемые преступления, могут быть освобождены от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа, что порождает ряд проблем

применения этого вновь введенного института уголовного права.

7. Разграничение уголовно наказуемого неисполнения приказа и аналогичного дисциплинарного проступка, в том числе и грубого дисциплинарного проступка в виде уклонения от исполнения обязанностей военной службы, предусмотренного приложением № 7 к Дисциплинарному уставу Вооруженных Сил Российской Федерации, что приобретает существенное значение для квалификации преступлений с учетом разъяснений Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации о том, что вступившее в законную силу и неотмененное решение о привлечении лица к административной (дисциплинарной) ответственности за совершение тех же действий, которые вменяются ему органами предварительного расследования в качестве состава преступления, является препятствием для вынесения приговора, а такое дело подлежит направлению прокурору на основании ст. 237 УПК РФ<sup>3</sup>.

Наибольшие трудности при квалификации неисполнения приказа вызывает толкование оценочных категорий, таких как «существенный вред интересам службы», а также установление причинной связи между неисполнением подчинен-

ным приказа начальника и наступлением общественно опасных последствий, указанных в ст. 332 УК РФ. Анализ судебной практики по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 332 УК РФ, показывает, что в качестве существенного вреда интересам службы военными судами признавались: серьезные нарушения распорядка дня в подразделении, воинской части, в том числе срыв плановых мероприятий по обучению личного состава, обслуживанию боевой техники и др.; срыв выполнения конкретных учебных и боевых задач; создание негативной морально-психологической обстановки в подразделении, мешающей выполнению возложенных на подразделение задач; нарушение законных прав военнослужащих, в том числе в виде увеличения нагрузки на других военнослужащих, исполнения общих, должностных и специальных обязанностей другими военнослужащими вместо виновного и др.; оставление личного состава подразделения без какого-либо вида материального обеспечения или довольствия; подрыв или снижение авторитета командования конкретного подразделения (воинской части); существенное снижение уровня воинской дисциплины в воинской части (подразделении) и т. п.

Так, например, водитель отделения взвода управления дивизиона воинской части Д. в соответствии с приказом командира части в составе подразделения был направлен на полигон «Кузьминский» Ростовской области для выполнения специальных задач. Пребывая на полигоне, Д. решил прекратить исполнение названного приказа, самовольно покинул полигон и прибыл в воинскую часть, где сообщил должностным лицам о нежелании находиться в месте выполнения

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.И. Дадина» от 10 февраля 2017 г. № 2-П; постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2008 г. № 25 ""О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения» от 24 мая 2016 г. № 22; Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 340 и 341 Уголовного кодекса Российской Федерации» от 18 февраля 2020 г. № 22-ФЗ и др.

специальных задач. В целях недопущения срыва выполнения указанных задач приказом командира воинской части младший сержант Ф. был направлен на полигон, где стал исполнять обязанности, ранее возложенные на Д.

Командир воинской части издал новый приказ об убытии Д. на полигон для исполнения ранее отданного ему приказа. В тот же день этот приказ был доведен Д. начальником отдела комплектования воинской части в присутствии других военнослужащих. Однако Д., продолжая реализацию своего умысла, также в присутствии военнослужащих заявил начальнику этого отдела категорический отказ в исполнении приказа. Командир воинской части издал приказ, аналогичный по содержанию предыдущему, который был доведен Д. также начальником отдела комплектования воинской части в его кабинете. Вместе с тем, Д. в присутствии другого военнослужащего, во исполнение ранее возникшего умысла, приказ выполнять отказался, о чем однозначно заявил начальнику отделения.

В результате указанного бездействия Д. интересам военной службы причинен существенный вред, выразившийся в снижении уровня воинской дисциплины, подрыве принципа единоначалия и авторитета командира воинской части, отрыве военнослужащих от выполнения обязанностей военной службы, увеличении служебной нагрузки и нарушении прав Ф. Военный суд признал Д. виновным в совершении одного преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 332 УК РФ, квалифицировав его действия как единое продолжаемое преступление<sup>4</sup>.

В другом случае военный суд квалифицировал как уголовно наказуемое неисполнение приказа единичный отказ от его исполнения. На плацу воинской части на общем построении роты рядовой И., являясь подчиненным по служебному положению и воинскому званию по отношению к командиру роты Б., в присутствии личного состава не исполнил отданный в установленном порядке приказ последнего заступить в суточный наряд. Б. ввиду неисполнения приказа подсудимым в этот суточный наряд вынужденно назначил рядового В. Свой отказ И. мотивировал тем, что не желает служить и хочет уволиться с военной службы. Как установил военный суд, неисполнение приказа рядовым И. причинило существенный вред интересам службы, выразившийся в дискредитации наделенного властными полномочиями его начальника – командира роты Б., подрыве его авторитета, принципа единоначалия, воинской дисциплины, а также срыве своевременного выполнения поставленной задачи, негативном примере для других военнослужащих воинской части. И. был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 332 УК РФ, и ему было назначено наказание в виде штрафа<sup>5</sup>.

В ряде случаев военные суды каждый эпизод отказа от исполнения приказа квалифицировали как отдельный состав преступления. Так, командир разведывательной роты капитан Ф., являющийся прямым начальником для рядового Г., в ходе вечерней проверки в помещении казармы разведывательной роты в установленном порядке отдал ему приказ о заступлении в суточный наряд

<sup>4</sup> Приговор Тверского гарнизонного военного суда от 22 мая 2018 г. по уголовному делу № 1-13/2018.

<sup>5</sup> Приговор Курильского гарнизонного военного суда от 26 мая 2020 г. по делу № 1-7/2020.

дневальным по роте, на что Г. открыто, демонстративно, в присутствии других военнослужащих подразделения заявил об отказе исполнять данный приказ и в установленное время в суточный наряд не заступил, не исполнив тем самым приказ начальника.

В другой день командир разведывательной роты капитан Ф. в ходе утреннего развода в автомобильном парке воинской части в установленном порядке отдал Г. приказ о заступлении в суточный наряд дневальным по роте в тот же день, на что Г. открыто, демонстративно, в присутствии других военнослужащих подразделения заявил об отказе исполнять данный приказ и в установленное время в суточный наряд не заступил, не исполнив тем самым приказ начальника. Согласно решению суда указанные противоправные действия Г., связанные с нарушением установленного в Вооруженных Силах Российской Федерации порядка воинской подчиненности, каждый раз по вновь возникшему умыслу причинили существенный вред интересам военной службы, выразившийся в открытом неисполнении приказов своего прямого начальника в присутствии других военнослужащих, что привело к подрыву его авторитета среди подчиненных и нарушению законных прав военнослужащих в виде увеличения общих и специальных обязанностей военной службы вне очереди и графика дежурств. Г. был осужден за совершение двух преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 332 УК РФ<sup>6</sup>.

Квалифицированные разновидности умышленного неисполнения приказа (ч. 2 ст. 332 УК РФ) как то: совершение пре-

ступления группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, неисполнение приказа, повлекшее тяжкие последствия, а также привилегированный состав – неосторожное неисполнение приказа, повлекшее тяжкие последствия (ч. 3 ст. 332 УК РФ), практически не встречаются в современной судебной практике.

В теории и практике применения военно-уголовного законодательства к тяжким последствиям неисполнения приказа, как правило, относились: срыв мероприятий по обеспечению постоянной боевой готовности, существенное снижение боеготовности и боеспособности воинской части (подразделения), срыв выполнения боевой задачи или операции, уничтожение или вывод из строя боевой техники, утрата оружия и боевой техники, причинение физического вреда военнослужащим или иным гражданам (причинение смерти по неосторожности, тяжкого или средней тяжести вреда здоровью, причинение легкого вреда здоровью нескольким лицам). Тяжкие последствия могут выражаться также в причинении крупного материального ущерба как воинской части и Вооруженным Силам Российской Федерации в целом, так и гражданам, организациям, предприятиям, учреждениям. Причем крупным ущербом, с учетом положений разд. VIII УК РФ, следует признавать такой, размер которого превышает 250 тыс. руб. Если указанные последствия образуют состав иного, более тяжкого преступления, то содеянное должно квалифицироваться по совокупности преступлений.

В июле 2016 г. УК РФ был дополнен положениями об освобождении от уголовной ответственности с назначением судебного

<sup>6</sup> Приговор Белогорского гарнизонного военного суда от 17 августа 2010 г.

штрафа<sup>7</sup>. В этом же году Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление «О внесении изменений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности»<sup>8</sup>, согласно которому постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности» от 27 июня 2013 г. № 19 было дополнено положениями, разъясняющими порядок применения положений о судебном штрафе<sup>9</sup>. Анализ судебной практики показывает, что военные следственные органы и военные суды активно применяют вновь введенный институт освобождения от уголовной ответственности с применением иной меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа.

Так, например, А., являясь военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в отдельном инженерном батальоне (разминирования), желая создать себе облегченные условия прохождения военной службы, в присутствии других военнослужащих батальона демонстративно отказался выполнить приказ командующего войсками Южного военного округа

о его переводе к новому месту службы, доведенный до него в установленном порядке. А. согласился с ходатайством следователя о прекращении уголовного дела с назначением ему меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа и пояснил, что впервые совершил преступление небольшой тяжести, признал свою вину, раскаялся в содеянном, а также публично извинился перед начальником штаба и командиром воинской части. Ходатайство старшего следователя военного следственного отдела было удовлетворено, уголовное дело в отношении А., подозреваемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 332 УК РФ, было прекращено на основании ст. 25.1 УПК РФ, с освобождением его от уголовной ответственности и назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа в размере 15 000 руб.<sup>10</sup>

Аналогичные решения Грозненский гарнизонный военный суд принимал и по другим подобным делам. Так, Т. обвинялся в том, что он в расположении воинской части не исполнил отданный в установленном порядке приказ начальника – командира указанной воинской части об убытии в район выполнения служебно-боевых задач, чем причинил существенный вред интересам службы, выразившийся в подрыве принципа единоначалия, снижении авторитета командира воинской части, затруднении выполнения боевой задачи и увеличении служебной нагрузки на другого военнослужащего. В судебном заседании подсудимый Т. и его защитник заявили ходатайство о прекращении уголовного дела с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного

<sup>7</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» от 3 июля 2016 г. № 323-ФЗ.

<sup>8</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» от 29 ноября 2016 г. № 56.

<sup>9</sup> См. подробнее: *Ермолович Я.Н., Честнов Н.Е.* О практике применения органами военной прокуратуры, военными следственными органами и военными судами положений о мере уголовно-правового характера в виде судебного штрафа // *Право в Вооруженных Силах.* 2017. № 7. С. 86 – 98.

<sup>10</sup> Постановление Грозненского гарнизонного военного суда от 5 декабря 2017 г. по делу № 1-144/2017.

штрафа, указав в обоснование, что Т. впервые совершил преступление небольшой тяжести, признал свою вину, раскаялся в содеянном, возместил причиненный в результате преступления вред, публично принес извинения командиру воинской части<sup>11</sup>.

О. в целях создания себе облегченных условий прохождения военной службы в присутствии других военнослужащих инженерного батальона воинской части открыто и демонстративно отказался выполнить приказ командующего войсками Южного военного округа о переводе к новому месту военной службы, доведенный до него в установленном порядке начальником штаба воинской части и командиром батальона. В судебном заседании старший следователь военного следственного отдела просил удовлетворить ходатайство о применении судебного штрафа, пояснив при этом, что О. подозревается в совершении преступления, которое относится к категории преступлений небольшой тяжести, ранее к уголовной ответственности не привлекался, признал свою вину и раскаялся в содеянном. Согласно выписке из приказа командира воинской части О. зачислен в списки личного состава данной воинской части, тем самым приказ командующего войсками Южного военного округа о его переводе к новому месту службы им исполнен<sup>12</sup>.

У., являясь военнослужащим, проходящим военную службу по контракту в отдельном инженерном батальоне (разминирования), желая создать себе облегченные условия прохождения военной службы, в присутствии других военнослужащих

батальона демонстративно отказался выполнить приказ командующего войсками Южного военного округа о его переводе к новому месту службы, доведенный до него в установленном порядке командиром батальона воинской части и начальником штаба этого же батальона, что было квалифицировано как преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 332 УК РФ. Военный суд признал, что предусмотренные ст. 76.2 УК РФ и ст. 25.1 УПК РФ условия, необходимые для освобождения У. от уголовной ответственности с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, выполнены, поскольку У. впервые совершил преступление небольшой тяжести, признал свою вину, раскаялся в содеянном, а также публично извинился перед командиром батальона и начальником штаба батальона, в связи с чем суд удовлетворил поданное следователем ходатайство<sup>13</sup>.

Верховный Суд Российской Федерации в своих обзорах неоднократно отмечал, что решение суда о прекращении уголовного дела с применением судебного штрафа должно быть мотивированным, в нем подлежат отражению конкретные меры, принятые обвиняемым (подозреваемым) по заглаживанию причиненного им вреда<sup>14</sup>. Анализ судебной практики последних лет показывает, что в качестве общественно опасных последствий неисполнения приказа – существенного вреда интересам военной службы, военными

<sup>13</sup> Постановление Грозненского гарнизонного военного суда от 9 октября 2017 г. по делу № 1-113/2017.

<sup>14</sup> Обзор судебной практики военных судов по применению института освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 декабря 2017 г.; Обзор судебной практики освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа (статья 76.2 УК РФ), утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 10 июля 2019 г.

<sup>11</sup> Постановление Грозненского гарнизонного военного суда от 17 октября 2017 г. по делу № 1-111/2017.

<sup>12</sup> Постановление Грозненского гарнизонного военного суда от 11 октября 2017 г. по делу № 1-112/2017.

судами указывались: подрыв авторитета командования воинской части или дискредитация соответствующего воинского должностного лица, а также нарушение законных прав других военнослужащих, которые привлекались к исполнению обязанностей военнослужащего, не выполнившего приказ. В качестве мер по возмещению ущерба и (или) заглаживанию причиненного преступлением вреда военные суды учитывали принесение извинений соответствующему командиру или начальнику, а также военнослужащим, на которых возлагались обязанности, от которых уклонился подсудимый. Эти же лица нередко признавались потерпевшими по уголовному делу, а в некоторых случаях – свидетелями. В отдельных случаях военным судом в качестве мер по заглаживанию вреда признавалось исполнение подозреваемым или обвиняемым отданного ему приказа, который он ранее отказался исполнять.

«Подрыв авторитета органов власти, государственных и общественных организаций» указывался в качестве общественно опасного последствия таких преступлений, как злоупотребление должностными полномочиями и превышение должностных полномочий в ныне недействующем постановлении Пленума Верховного Суда СССР «О судебной практике по делам о злоупотреблении властью или служебным положением, превышении власти или служебных полномочий, халатности и должностном подлоге» от 30 марта 1990 г. № 4 (в редакции от 10 февраля 2000 г.). Однако в 2003 г. Верховный Суд Российской Федерации указал, что подрыв авторитета органов власти сам по себе (без других общественно опасных последствий, составляющих существенное нарушение прав и

законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства) не является существенным вредом и не свидетельствует о наличии состава преступления, предусмотренного ст. 285 или ст. 286 УК РФ<sup>15</sup>. В ныне действующем постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» от 16 октября 2009 г. № 19 (в редакции от 11 июня 2020 г.) подрыв авторитета органов власти не указывается в качестве общественно опасного последствия преступлений, предусмотренных ст. 285 или ст. 286 УК РФ. При квалификации деяний по ст. 332 УК РФ и применении положений ст. 76.2 УК РФ необходимо учитывать только лишь один подрыв авторитета командования воинской части и дискредитация воинского должностного лица, при отсутствии других общественно опасных последствий, не может образовывать существенный вред интересам военной службы, а следовательно, уголовная ответственность по ст. 332 УК РФ должна исключаться.

Следует иметь в виду, что в вышеуказанном постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19, кроме того, отмечается, что должностное лицо, совершившее умышленное преступление, предусмотренное ст. 285 или ст. 286 УК РФ, во исполнение заведомо для него незаконного приказа или распоряжения несет уголовную ответственность на общих основаниях. При этом действия вышестоящего должностного лица, издавшего такой приказ или

<sup>15</sup> Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 26 марта 2003 г. № 51п2003.

распоряжение, следует рассматривать при наличии к тому оснований как подстрекательство к совершению преступления или организацию этого преступления и квалифицировать по соответствующей статье Особенной части УК РФ со ссылкой на ч. 3 или ч. 4 ст. 33 УК РФ. Должностное лицо, издавшее заведомо незаконный приказ или распоряжение подчиненному лицу, не осознававшему незаконность такого приказа или распоряжения и исполнившему его, подлежит ответственности как исполнитель преступления.

Подводя итоги настоящей статьи, следует отметить, что анализ судебной практики показал: военные следственные органы и военные суды, как правило, квалифицировали содеянное по ч. 1 ст. 332 УК РФ, в большинстве случаев неисполнение приказа совершалось в форме открытого и публичного (в присутствии других военнослужащих, на плацу и т. п.) отказа от исполнения приказа (т. е. неповиновения). Объективную сторону составляли как однократные, так и многократные отказы от исполнения приказа, причем как одного и того же, так и разных приказов разных командиров и начальников. В некоторых случаях такие деяния квалифицировались как реальная совокупность преступлений (ст. 17 УК РФ), в других случаях – как единое продолжаемое преступление, с учетом положений постановления Пленума Верховного Суда СССР «Об условиях применения давности и амнистии к длящимся и продолжаемым преступлениям» от 4 марта 1929 г. (в редакции от 14 марта 1963 г.), в котором, собственно, и вводятся понятия длящегося и продолжаемого преступлений.

Неисполнение приказа, ответственность за которое предусмотрена ч. 3 ст.

332 УК РФ, необходимо отличать от халатности (ст. 293 УК РФ), субъектом последней может быть только должностное лицо (примечание 1 к ст. 285 УК РФ), в то время как субъектом преступления, предусмотренного ст. 332 УК РФ, – любой военнослужащий. При конкуренции этих норм норму, изложенную в ст. 332 УК РФ, следует считать специальной (ч. 3 ст. 17 УК РФ), дополнительной квалификации по ст. 293 УК РФ в этом случае не требуется.

Неисполнение приказа, выразившееся в отказе убыть к новому месту службы, следует отличать от самовольного оставления части или места службы – преступления, предусмотренного ст. 337 УК РФ. Помимо того что первый состав преступления является материальным, а второй – формальным, при неисполнении приказа военнослужащий не покидает самовольно воинскую часть или место службы, а неприбытие в установленный срок образует окончанный состав преступления только по истечении периодов времени незаконного отсутствия, указанных в диспозиции соответствующей части ст. 337 УК РФ. Идеальную совокупность такие преступления образовывать не могут.

Установление уголовной ответственности за неисполнение приказа в современном российском уголовном законодательстве на современном этапе развития в условиях мирного времени преследует в большей степени цель общей превенции, когда наличие уголовно-правового запрета удерживает склонных к правонарушениям военнослужащих от совершения этого преступления, а не борьбы с соответствующим видом преступлений ввиду малой распространенности последних.

## РАЗВИТИЕ ВОЕННОГО ПРАВА ГЕРМАНИИ: ПОДХОДЫ И МЕТОДЫ

**А.В. Кудашкин,**

руководитель отделения военного права Академии военных наук,  
доктор юридических наук, профессор;

**Н.Н. Мельник,**

эксперт в области военного права США и стран Европы, PhD (США),  
Почетный адвокат России

*В статье рассмотрены вопросы развития и фундаментальных изменений военного права Германии, причины, по которым не осуществлена его кодификация, а также вопросы человеческого измерения военного права и социальной функции государства.*

Немецкая военно-правовая система возникла в период зарождения первой германской нации под властью саксонского короля Отто I, который в 917 г. объединил германские племена восточной части бывшей Империи Карла Великого. В те времена вассальной зависимости вся социальная структура служила потребностям военной организации германской нации, земли и власть были переданы вассалам, герцогам и рыцарям взамен их пожизненной военной службы, так все имущество Отто I служило его интересам, состоявшим в поддержании строгой военной дисциплины.

В позднем Средневековье в Германии, как и в Европе, была развита система наемничества, а наемники служат и сражаются исключительно за оплату, поэтому проблема соблюдения необходимой воинской дисциплины играла важную роль. В ту пору боеспособность вооруженных сил прямо зависела от поддержания дисциплины, появился термин «прусская дисциплина» (preussische Disziplin), с которой был связан подъем Прусского королевства. Эта система прекратила существование в XX в. уже в послевоенной Германии в связи с фундаментальными изменениями в политической системе и, как следствие, военном праве.

Прусские военные акты появились в XVII в. и были известны почти за сто лет до появления первых статей о войне, принятых Вторым Континентальным конгрессом 30 июня 1775 г. в Америке, созданных по образцу актов британской армии, которые, в свою очередь, были созданы по образцу средневековых европейских актов, основанных на принципах прусской дисциплины, поэтому в них проявилась связь военно-правовых систем. Первый армейский устав США написал прусский генерал фон Штойбен на службе в Континентальной армии под командованием Дж. Вашингтона. Устав утвержден Конгрессом 29 марта 1779 г. и состоял из 25 глав, четырех частей, включающих полевой устав, гарнизонный и парадный устав, кавалерийский устав и устав легких подразделений. В основу Устава были положены устав прусской армии и записи офицеров, составленные во время учебной подготовки, которые были кодифицированы Штойбеном. Устав был прост, понятен, содержал инструкции для всех чинов от полковника до рядового. За период до 1809 г. Устав переиздавался 75 раз, а некоторые его части использовались в армии США на протяжении столетий; например, гл. 20, в которой приведены

обязанности офицера по инспекции своего подразделения<sup>1</sup>.

Прусские методы и военные акты, акты британской армии XVII в. были положены в основу военно-правовых систем стран Европы и США, сохранили эти связи в процессе развития. Так, Habeas Corpus Act, принятый английским парламентом в 1679 г., действует в Великобритании, США, Канаде<sup>2</sup>, Новой Зеландии<sup>3</sup> и в ряде стран англо-американской правовой семьи. Но их различие состоит в том, что в США и в Великобритании использовали иностранный опыт только в конкретных случаях (*ad hoc basis*), а в странах континентальной Европы его применяли на постоянной основе.

В конце XVIII в. в странах континентальной Европы уже был опыт кодификации. Этимологически термин «кодификация» происходит от сочетания латинских слов «кодекс» (книга) и «facere» (делать). Этот неологизм придумал английский философ и правовед Джереми Бентам<sup>4</sup>, впервые употребив его в июне 1815 г. в письме российскому императору Александру I. В этом письме он отличал «кодификацию» от законодательства<sup>5</sup>. Поэтому прусский (1794), французский (1804) и австрийский

(1811) кодексы действовали еще до появления термина «кодификация».

Концепция глобального и универсального естественного права была конкретизирована в идее кодификаций для отдельных континентальных монархий, была задумана как кодексы универсального применения. Еще Монтескье, рассмотрев связи абстрактной идеи глобального естественного права с позитивным правом государства в книге «*Esprit des lois*» (1748), утверждал, что любое законодательство должно быть адаптировано к специфике каждого отдельного общества<sup>6</sup>. Просвещенный абсолютизм обеспечил идеальную политическую среду для проведения кодификации – абсолютная законодательная власть отвечала потребности в защите суверенитета и содействии благосостоянию общества, способствовала развитию рациональной системы управления на основе унифицированного закона, который был сформулирован в понятной, публичной и определенной форме, а также обязывал граждан соблюдать закон, хотя и сковывал действия правительства, двигаясь к установлению принципа верховенства закона. Например, Соборное уложение, или Уложение царя Алексея Михайловича (Тишайшего), – это свод законов, принятый Земским собором в 1649 г., который представляет собой способ кодификации актов путем их систематизации в целях формирования системы норм и классификации их по отраслям права: государственное право (по отраслям управления), уголовное право, наказания и их цели, гражданское право (вещное и обязательственное право), семейные отношения и судопроизводство (процессуальное право).

<sup>1</sup> G. Norman Lieber. Remarks on the Army Regulations and Executive Regulations in General. 1898. URL: [https://books.google.co.a0/books?id=k1l2G3eZ9y4C&printsec=frontcover&hl=ru&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.co.a0/books?id=k1l2G3eZ9y4C&printsec=frontcover&hl=ru&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false) (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>2</sup> Centre for Constitutional Studies. URL: <https://www.constitutionalstudies.ca/2019/07/habeas-corporus/> (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>3</sup> Public Act 2001. № 31. URL: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2001/0031/latest/DLM91755.html> (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>4</sup> J.R. Dinwiddy. Bentham. Oxford University Press. 1989. P. 47 – 48. URL: <https://philpapers.org/rec/DINBSW> (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>5</sup> The Correspondence of Jeremy Bentham. Vol. 10: July 1820 to December 1821. Stephen Conway ed., Oxford University Press. 1988. URL: <https://www.oxfordscholarlyeditions.com/view/10.1093/actrade/9780485132014.book.1/actrade-9780485132014-work-1> (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>6</sup> Charles de Secondat de Montesquieu. De l'esprit des lois. URL: [https://archives.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055\\_MONT.pdf](https://archives.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055_MONT.pdf) (дата обращения: 14.11.2021).

В континентальной Европе достижение цели развития рациональной системы управления на основе унифицированного закона и обязывания граждан соблюдать закон связывало гражданина и государство на основе общих идей Просвещения и идеи Джона Локка о происхождении государства и понимании закона как общественного договора.

На данных идеях основаны кодексы стран Европы, как и принятый рейхстагом 1 июля 1896 г. Гражданский кодекс Германии (*Bürgerliches Gesetzbuch*)<sup>7</sup>, действующий по настоящее время с изменениями и дополнениями. Этот Кодекс отличается высокой степенью точности и разработанности правовых норм, но, вместе с тем, сложным и абстрактным языком, т. е. совокупностью лексических, синтаксических и стилистических средств, посредством которых формируется текст закона, хотя кодификация производится не только в целях создания единой упорядоченной системы правовых норм, но и для правильного уяснения их смысла в процессе применения. Уголовный кодекс Германии, принятый 15 мая 1871 г., действует по настоящее время, но Германия, имея опыт кодификации различных отраслей права, не пошла по пути кодификации военного права по ряду причин, которые рассмотрены ниже.

Академик А.А. Кокошин верно отметил, что «наиболее известная формула Клаузевица о соотношении политики и войны гласит: «Война есть не что иное, как продолжение государственной политики иными средствами»». На основе формулы Клаузевица видным советским военачальником и государственным деятелем М.В. Фрунзе было разработано отечественное учение о

военной доктрине, которую Фрунзе подразделял на две основные части – политическую и «техническую». Под «технической» он подразумевал характер боевой подготовки войск, методы решения боевых задач на уровне стратегии, оперативного искусства, тактики, организационные основы строительства Красной Армии. В политической же части военной доктрины, считал Фрунзе, должен определяться «характер военных задач», «момент зависимости и связи технического строительства вооруженных сил с общим строем государственной жизни». А.А. Кокошиным сделан важный вывод: «формулой Клаузевица и определяется наиболее ярко и многозначно характер взаимоотношений между политической и военной стратегией»<sup>8</sup>. Такой же вывод сделал вице-председатель Федерального суда Швейцарии профессор Л. Мадер, указав, что «основная функция законодательства может заключаться в выражении политической власти»<sup>9</sup>, а актуальность выводов Клаузевица отметил известный теоретик права Р. Каллэм в своей работе «Война как продолжение политики другими средствами: теория Клаузевица в войне в Персидском заливе»<sup>10</sup>. Из этого следует, что военная организация государства не может быть сформирована независимо от ее роли во внешней политике и военной безопасности государства, поскольку в этих сферах могут быть использованы только те силы и средства военной организации, которыми реально обладает государство.

<sup>8</sup> Кокошин А.А. Политико-военные и военно-стратегические проблемы национальной безопасности России и международной безопасности. М., 2013. С. 11.

<sup>9</sup> Mader Luzius. Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation // Statute Law Review, Volume 22, Number 2, 2001. P. 119 – 131. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/85212314.pdf> (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>10</sup> Callum Robert. War as a Continuation of Policy by Other Means: Clausewitzian Theory in the Persian Gulf War. Defense analysis. 2001, Vol. 17 (1). P. 59 – 72.

<sup>7</sup> Bürgerliches Gesetzbuch. URL: <https://www.gesetze-internet.de/bgb/BGB.pdf> (дата обращения: 14.11.2021).

Военная политика является частью общей государственной политики, но властные отношения, связанные с обороной, безопасностью и военной организацией государства, хотя и составляют прежде всего сферу действия военной политики, но ей не ограничиваются, поскольку являются еще и основой военного права.

С середины XIX в. военно-правовая система Германии претерпела фундаментальные изменения, но оставалась в рамках континентальной европейской военно-правовой системы. Вместе с тем, основное различие в развитии военного права Германии, США и Франции состоит в том, что в США и Франции оно кодифицировано, а Германия отказалась от этого, развивая военное право путем внесения изменений в Конституцию, принятия решений Конституционным судом, издания новых законов на основании этих изменений и решений, а также принятия Международного уголовного кодекса.

Термин «военно-правовая система» обобщает различные аспекты. Так, доктор права Ф. Крюгер-Шпренгель, занимавший высокие посты в бундесвере и рейхстаге, полагает: «для того чтобы получить всестороннее представление об эффективности системы, необходимо рассмотреть всю «юридическую жизнь» в вооруженных силах, поскольку военное право – лишь часть этой жизни».<sup>11</sup> Из этого тезиса следует, что в теоретических подходах в военном праве сделан акцент на видение права как социальной подсистемы в жизни общества и отдельной личности, отражаемой в статусе военнослужащего, как важной, но не единственной части бытия, хотя бытие – лишь

свойство сущего. Вместе с тем, нормы и институты военного права – это еще и правила поведения военнослужащего, формализующие в большей степени военную, чем «юридическую», жизнь, это область формального поведения военнослужащего как части его бытия, где бытие определяется правовым статусом военнослужащего. Аналогично значение «юридической жизни» для исследования этой темы верно рассматривает профессор В.В. Мельник, отметивший: «актуальность системного мышления проявляется в умении эффективно анализировать социальные системы с учетом роли человеческого, психологического фактора в механизме конкретной социальной системы», а также точно указавший, что структурный элемент социальной реальности – определенное целостное образование, основными компонентами которого являются люди, их связи, взаимодействия и взаимоотношения, социальные институты и организации, социальные группы и сообщества, нормы и ценности<sup>12</sup>.

Помимо этого элемента развития военного права Германии, важное значение имеет рассмотрение руководящих принципов немецкой военно-правовой системы, которые могут указать, как Германия решает проблемы развития военной организации государства, военного права и для достижения каких целей, какими принципами руководствуется, следуя новым путем на основе опыта двух мировых войн, произошедших за период всего трех десятилетий. При этом очевидно, что исторический опыт заставил немецкое общество крайне скептически относиться к полезности применения силы в международной политике и с подозрением

<sup>11</sup> Dr. Friedhelm Krueger-Sprengel. The German military legal system. URL: [https://www.loc.gov/rr/frd/Military\\_Law/Military\\_Law\\_Review/pdf-files/277C7B-1.pdf](https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/Military_Law_Review/pdf-files/277C7B-1.pdf) (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>12</sup> Мельник В.В. Значение системного анализа для активации системного мышления юристов при постановке и решении актуальных проблем военного права и других отраслей юридической науки // Вестн. воен. права. 2019. № 2. С. 15 – 16.

относиться к политическому и социальному влиянию, которое могут оказывать могущественные вооруженные силы, потому эти социальные чувства общества отразились на создании бундесвера и в сферу военно-служебных правоотношений стали широко проникать социальные нормы.

После Второй мировой войны государственное переустройство Германии было связано с отказом от курса милитаризма. Основной закон<sup>13</sup> изначально носил пацифистский характер, в нем было установлено, что целью бундесвера является территориальная защита Германии, а «применение вооруженной силы против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства (агрессия), каким-либо образом несовместимым с Уставом ООН» было криминализировано. 23 октября 1954 г. Германия подписала Парижские соглашения об отношениях с США, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии и Францией, согласно которым Германия восстановит свои вооруженные силы в качестве оборонного вклада в НАТО, для чего ст. 79 (1) Основного закона была изменена внесенными в нее поправками, согласно которым было разрешено членство Германии в НАТО<sup>14</sup>, а 6 мая 1955 г. Германия вступила в Североатлантический союз.

Принятие общей стратегии НАТО повлекло изменения Основного закона, ограничивавшего зону дислокации войск Германии территорией государства. В 1994 г. Конституционный суд подтвердил консти-

туционность размещения немецких войск за пределами страны, но сформулировал конституционные принципы, сдерживающие использование военной силы Германией и постановил, что ст. 24 (2) Основного закона имеет в виду обязанность правительства по выполнению своих обязательств по Уставу ООН и Североатлантическому договору от 4 апреля 1949 г., включая развертывание вооруженных сил<sup>15</sup>. Подробно решения Конституционного суда Германии рассмотрены авторами ранее<sup>16</sup>. После этих изменений экспедиционный контингент бундесвера долго оставался в пределах территории Германии или выполнял небоевые задачи в международных миссиях, поскольку все боевые формы его участия были связаны с проблемами толкования этих положений Основного закона или с политической реакцией на решения Правительства Германии.

Только в 1999 г. Правительство Германии согласилось на первое в новой истории боевое использование бундесвера: в соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН № 1244 многонациональная оперативная группировка «Юг» (MNTF-S) под командованием Германии в составе сил KFOR вошла в Косово 12 июня 1999 г., где присоединилась к союзникам по НАТО, а самолеты ВВС Германии участвовали в боевом применении без мандата Совета Безопасности ООН против суверенного государства – Югославии. До 2023 г. контингент бундесвера продолжит выполнение функций обучения, стабилизации и мониторинга обстановки в составе 8 миссий ООН, Европейского союза и НАТО в

<sup>13</sup> В 1948 г. политическая доктрина рассматривала раздел Германии как временное положение, поэтому этот документ назвали не Конституцией (Verfassung), а Основным законом (Grundgesetz).

<sup>14</sup> Gesetz zur Erganzung des Grundgesetzes, Mar. 26, 1954, BGBI. I art. 45a.

<sup>15</sup> Bundesverfassungsgericht [Federal Constitutional Court] July 12, 1994, 90 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 286 (F.R.G.).

<sup>16</sup> Кудашкин А.В., Мельник Н.Н. Источники военного права Германии // Право в Вооруженных Силах. 2021. № 2. С. 57 – 67.

Европе, Африке и на Ближнем Востоке, в которых участвуют 3 800 солдат<sup>17</sup>.

Концепцию военного потенциала бундесвера с учетом целей и форм участия в аналитических целях можно разделить на три элемента: миссию, состав и институциональную культуру. Миссия как цель существования бундесвера установлена Основным законом в соответствии с его ролью во внешней политике и безопасности Германии, концепция миссии отражает эту роль и рассматривает потенциал бундесвера как инструмент реализации реальных политических интересов, которые может преследовать Правительство Германии, а также как внешнее выражение государственной власти на международной арене.

В соответствии с Руководящими принципами оборонной политики 2003 г. Министерство обороны Германии в период 2003 – 2005 гг. отказалось от территориальной обороны в пользу экспедиционного управления кризисами и их предотвращения<sup>18</sup> с использованием вооруженных сил в составе 35 000 солдат «Сил быстрого реагирования» (Eingreifskraefte) для боевых действий повышенной интенсивности, 70 000 военнослужащих для стабилизации ситуации и выполнения задач низкой и средней интенсивности. Заметим, участие в миссиях по мандату Совета Безопасности ООН или согласно «стратегической концепции» НАТО 1999 г.<sup>19</sup> не влияет на существенное развитие военного права.

Основные направления военно-политической стратегии Германии начиная с 1969 г. содержатся в «Белой книге», последняя

версия которой принята 13 июля 2016 г. Анализ этого документа показывает, что за пять десятилетий изменены парадигмы по важнейшим направлениям внешней политики и политики безопасности: если ранее в военно-политической стратегии роль Германии указывали как «надежного партнера» Европейского союза и НАТО, то в последней версии указано: «Германия во все большей мере воспринимается как центральное действующее лицо в Европе»<sup>20</sup>. На наш взгляд, во внешней политике Германии не произошли существенные изменения, а с учетом тезисов Клаузевица и А.А. Кокошина, приведенных выше, можно сделать вывод о том, что такая динамика развития внешней политики Германии не повлекла фундаментальных изменений в развитии военного права.

В целях развития военного права были приняты следующие правовые акты: Закон о статусе солдат (Soldatengesetz) от 19 марта 1956 г., Военно-дисциплинарный устав (Wehrdisziplinarordnung) от 26 июня 2002 г., Положение о рассмотрении жалоб военнослужащих (Wehrbeschwerdeordnung) от 22 января 2009 г., Закон о военных наказаниях (Wehrstrafgesetz) от 24 мая 1974 г., Вводный закон к Уголовному кодексу от 2 марта 1974 г. (Strafgesetzbuch), Закон о равном обращении с солдатами (Soldatengleichbehandlungsgesetz) от 14 августа 2006 г., Международный уголовный кодекс (Völkerstrafgesetzbuch) от 26 июня 2002 г. Из содержания этих правовых актов усматривается следующее: как и для каких целей Германия решает проблемы развития военной организации государства, принципы развития военного права, его структуры, принципы и методы регулирования.

<sup>17</sup> URL: <https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/auftrag-aufgaben-bundeswehr/internationales-krisenmanagement-bundeswehr> (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>18</sup> Weißbuch zur deutschen Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. 2006.

<sup>19</sup> Bundesverfassungsgericht. Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 22. November. 2001. 2BvE6/99.

<sup>20</sup> Weißbuch 2016. URL: <https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/weissbuch> (дата обращения: 14.11.2021).

Акты военного законодательства (законы и постановления) можно найти на сайте Министерства юстиции Германии<sup>21</sup>. Из этого видно, что в Германии сформирована четкая и понятная система, состоящая из законов, нормативных правовых актов и решений Конституционного суда Германии, регулирующих военные правоотношения, образующая относительно небольшой массив, который не достиг критического объема для того, чтобы выйти из-под контроля субъектов федерального законодательства.

Важным элементом развития военного права Германии явилась реформа институциональной культуры как одной из основ бундесвера. Основу культуры составляют убеждения, социальный состав, ценности, мотивация и мировоззрение военнослужащих, взаимоотношения бундесвера с другими социальными институтами, структура и управление воинским коллективом, влияние военных (боевых) действий на общество и отдельные социальные группы, социальная реабилитация и адаптация ветеранов бундесвера и участников боевых действий. Еще сторонники реформ начала XIX в. – Шарнхорст, Гнейзенау, Бойен, Грольман и Клаузевиц хотели создать поистине национальную армию, состоящую из граждан – «прирожденных защитников государства»<sup>22</sup>, но в послевоенной Германии термин «гражданин в военной форме» стал краеугольным камнем военной реформы, когда способ осуществления руководства (Menschenführung) в бундесвере претерпел фундаментальные изменения. Вместо жесткой дисциплины и веками отработанного подчинения приказу государство должно было апеллировать к моральным

качествам, которыми обладают военнослужащие – «граждане в военной форме», основанным на ценностях свободы, справедливости и человеческого достоинства – отправной точке и цели любого руководства в войсках<sup>23</sup>.

Тезис Ф. Крюгер-Шпренгеля о необходимости рассмотрения всей «юридической жизни» в бундесвере, где военное право лишь часть этой жизни, прямо связан с развитием военного права, поскольку были изменены статус военнослужащего и вся система подчинения приказам командира. Как верно отметил А.А. Кокошин, «это, безусловно, комплексная тема, требующая работы на стыке социологии, политологии, различных исторических дисциплин и, наконец, собственно военного дела»<sup>24</sup>. Поэтому важен вопрос о том, каким образом и в какой мере либеральная идеология западноевропейских обществ, в том числе и Германии, повлияла на военную мощь государства, или «именно исчезновение советской угрозы после окончания холодной войны позволило социальным ценностям проникнуть в вооруженные силы»<sup>25</sup>. Необходимо установить, какие элементы деятельности военной организации Германии – форма комплектования бундесвера, строгое подчинение командиру или кодекс поведения военнослужащих – были подвергнуты воздействию либеральных принципов, или они остались за пределами досягаемости навязанных немецким обществом идеологических императивов.

<sup>23</sup> *Wolf von Baudissin*. Die Bedeutung der Reformen aus der Zeit deutscher Erhebung für die Gegenwart (1957), in *Soldat für den Frieden: Entwürfe für eine zeitgemäße Bundeswehr*, ed. Wolf von Baudissin and Peter von Schubert. München: R.Piper & Co., 1969. P. 94.

<sup>24</sup> *Кокошин А.А.* Указ. соч. С. 11.

<sup>25</sup> *Charles C. Moskos et al.* «Armed Forces after the Cold War» in *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*, ed. Charles C. Moskos, John Allen Williams, and David R. Segal. Oxford University Press. 2000. P. 2.

<sup>21</sup> URL: <http://www.gesetze-im-internet.de> (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>22</sup> *Carl von Clausewitz*. On War., trans. Michael Howard and Peter Paret. Princeton University Press, 1989. Book VI, Ch. 25 – 26.

Эти процессы определены термином «внутреннее лидерство» (*Innere Führung*), который «означает реализацию государственных и социальных ценностей и норм в вооруженных силах. На этом должно быть основано поведение солдат во время подготовки и совместного проживания внутри и вне казарм»<sup>26</sup>. Из приведенного определения следует, что этот процесс должен влиять на бытие солдат, хотя очевидно, что суть *Innere Führung* состоит в удовлетворении функциональных потребностей бундесвера либеральными средствами, но этот процесс повлек институционализацию *Innere Führung* законодателем как института военного права и повлиял на определение внешней роли бундесвера.

Одним из разработчиков концепций *Innere Führung* и «граждане в военной форме» – двух ведущих концепций современного Бундесвера был генерал Вольф фон Баудиссин. Основные принципы концепций были сформулированы в преамбуле Основного закона, где подтверждается «решимость содействовать миру во всем мире», а в ст. 24, так называемой «оговорке о мире», прямо указано, что действия, нарушающие «мирные отношения между народами, особенно подготовка к агрессивной войне, будут неконституционными и рассматриваться как преступление».

Законы по формированию будущих вооруженных сил появились 25 июля 1955 г, когда бундестаг принял закон, разрешавший Министерству обороны объявить первый набор добровольцев, в задачу которых входила подготовка вооруженных сил к их дальнейшему наращиванию. При этом окончательная версия «Закона о волонтерстве» значительно отличалась от законо-

проекта Министерства обороны, так как, столкнувшись с угрозой отказа от принятия законопроекта, канцлеру К. Аденауэру и министру обороны Т. Бланку пришлось пойти на компромисс по вопросам проверки высокопоставленных офицеров независимой комиссией, а также законодательного процесса перевооружения в целом<sup>27</sup>.

Так необходимость достижения компромисса и влияние членов Комитета по обороне в бундестаге на содержание военных законов характеризует законодательную часть строительства вооруженных сил. Положения и гарантии соблюдения основных прав человека в отношении служащих бундесвера рассмотрены авторами ранее<sup>28</sup>, здесь отметим следующее. Немецкая правовая система, исключая военные суды, относит уголовные преступления военнослужащих к компетенции гражданских судов, основанных на таких демократических идеях, как «гражданин в военной форме», чтобы «гарантировать основные права человека, которые в отношении солдата не должны быть ограничены больше, чем это необходимо для выполнения военной обязанности»<sup>29</sup>, но впоследствии от такого подхода отказались<sup>30</sup>. Для этого в ст. 96а Основного закона установлен запрет на создание военных судов в мирное время, но исключение из общего правила сделано в отношении юрисдикций за пределами страны и служащих, проходящих службу на военных кораблях.

<sup>27</sup> *Hans Ehlert*. Innenpolitische Auseinandersetzungen um die Pariser Verträge und die Wehrverfassung 1954 bis 1956, in *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 4 – 1956*. URL: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1524/9783486711844.bm/pdf> (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>28</sup> *Кудашкин А.В., Мельник Н.Н.* Указ. соч. С. 57 – 67.

<sup>29</sup> *Deutscher Bundestag*. Weißbuch 1971/1972, zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr. Bonn, 7. Dezember 1971. URL: <https://dservet.bundestag.de/btd/06/029/0602920.pdf> (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>30</sup> *Кудашкин А.В., Мельник Н.Н.* Указ. соч. С. 63.

<sup>26</sup> Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten: Jahresbericht 2000. Berlin: Deutscher Bundestag, 2001. S. 13.

Подписание Всеобщей декларации прав человека ООН 1948 г., Международного пакта о гражданских и политических правах 1976 г. и Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. повлекло изменения военного права Германии на основании признания того, что активное участие в политической жизни страны является «наилучшей школой демократии» для военнослужащих, для чего были установлены минимальные ограничения на их политическую активность. Очевидно, что эти изменения представляют собой приведение одного из элементов «юридической жизни» правового статуса военнослужащих в соответствие с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод, поскольку прямая причинно-следственная связь между принятым законом и социальной реальностью в бундесвере не усматривается.

На возможность отступления от соблюдения стандартов прав человека из соображений национальной безопасности в 2008 г. указало Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека: «полномочия вооруженных сил должны определяться законодательным путем еще и потому, что это позволяет настаивать на законных отступлениях от стандартов прав человека из соображений национальной безопасности»<sup>31</sup>. Бюро ОБСЕ определило сферу применения военного права: законодательство по вопросам обороны и вооруженных сил в целом может касаться широкого ряда проблем, среди которых роль вооруженных сил, порядок подчинения, правовой статус военнослужащих, воинская дисциплина и ее нарушение, системы военной юстиции и т. п.

Бюро ОБСЕ отметило, что примером масштабного законодательства по правам человека в отношении военнослужащих может служить российский Закон «О статусе военнослужащих». Для такого вывода экспертами Бюро ОБСЕ была изучена правовая основа системы защиты прав человека в отношении российских военнослужащих: Конституция Российской Федерации, федеральные законы «Об обороне», «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащих», «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», а также ряд других правовых актов<sup>32</sup>. Российская военная теоретико-правовая наука уделяет большое внимание изучению человеческого измерения военного права, правам военнослужащих и социальной функции государства<sup>33</sup>.

В Германии также была разработана новая военно-правовая система с отдельной системой военной юстиции, но военные суды не учреждены. Для этих целей была принята поправка к Основному закону, разработаны Военно-уголовный кодекс и правовая основа дисциплинарной власти командиров с учетом того, что дисциплинарные полномочия командира не должны распространяться на какую-либо ответственность и не быть связанными с совершением военнослужащими гражданских преступлений.

В развитие военного права Германии был принят Международный уголовный кодекс (Das Völkerstrafgesetzbuch)<sup>34</sup>, который

<sup>32</sup> Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих. С. 60.

<sup>33</sup> Военное право: моногр.: в 3 т. / под общ. ред. А.Н. Савенкова, А.В. Кудашкина. Т. 1: История и теория военного права. М., 2021. С. 342 – 350.

<sup>34</sup> Gesetz zur Einführung des Völkerstrafgesetzbuches vom 29.06.2002.

<sup>31</sup> Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих. С. 57. URL: <https://www.osce.org/files/fdocuments/1/2/86124.pdf> (дата обращения: 14.11.2021).

вступил в силу 30 июня 2002 г. В Кодексе национальное уголовное право унифицировано с положениями международного уголовного права Римского статута Международного уголовного суда и регулирует последствия совершения уголовных преступлений против международного права, т. е. совершенных за границей Германии и не связанных с территорией страны (ч. 1 § 1). В уголовное и уголовно-процессуальное право были имплементированы положения Римского статута, что подробно рассмотрено авторами<sup>35</sup>. Здесь отметим особенности метода гармонизации национального материального права с содержанием Римского статута Международного уголовного суда.

Ряд норм Уголовного кодекса Германии<sup>36</sup> был перенесен в Международный уголовный кодекс без изменения их содержания за редким исключением: из раздела Особенной части «Преступления против мира» (дословно «Friedensverrat» – «Измена миру») § 80 «Подготовка агрессивной войны» исключен на основании ст. 2 абз. 4 Закона о внесении изменений в Международный уголовный кодекс от 22 декабря 2016 г.<sup>37</sup> и, как видно, Международный уголовный кодекс был переработан под влиянием Конвенции ООН о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 г.: ст. 6 Международного уголовного кодекса была не скопирована из Конвенции ООН, очевидна попытка законодателя по адаптации международной модели к национальной правовой системе. Так, в ст. 6 (b) Римского статута Международного уголовного суда дано определе-

ние геноцида – умышленное создание для группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на ее полное или частичное физическое уничтожение, а в ст. 6 (2) Международного уголовного кодекса установлено: если кто-либо действует с намерением уничтожить как таковую, полностью или частично, национальную, расовую, религиозную или этническую группы. А, например, § 80а «Призывы к совершению преступления агрессии» без изменений перенесен в § 13 Международного уголовного кодекса. § 220а «Геноцид» исключен и введен в § 6 указанного Кодекса без изменений, но с оговоркой: на основании § 6 в сочетании с § 1 геноцид преследуется вне зависимости от права, действующего в месте совершения деяния и вне какой-либо зависимости от нанесения ущерба национальным интересам также на территории Германии.

Причины, по которым Германия не кодифицировала военное право, ограничившись качественно проведенной систематизацией, следующие: сформирована четкая и понятная система правовых актов, состоящая из небольшого массива законов, регулирующих эти отношения. За короткий период развития действующие акты не устарели, при принятии новых актов не было допущено ни дублирование старых актов, ни порождение противоречий между различными актами, а восполнение пробелов в военном праве произведено законодателем или Конституционным судом, т. е. отсутствуют недостатки юридической формы и содержания права, наличие которых препятствует эффективной реализации и применению норм права и достижению целей правового регулирования, устранение которых возможно только путем кодификации.

<sup>35</sup> Военное право: моногр. Т. 2: История и теория военного права. С. 502 – 524.

<sup>36</sup> Strafgesetzbuch. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/> (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>37</sup> Bundesgesetzblatt Teil I 2016 Nr. 65 vom 28.12.2016 Gesetz zur Änderung des Völkerstrafgesetzbuches.

# О НЕКОТОРЫХ ИСТОРИКО-ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ РАЗВИТИЯ ВОЕННО-УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА США<sup>1</sup>

А.Г. Воробьев,

заведующий кафедрой уголовного права Военного университета,  
кандидат юридических наук

*В статье рассматриваются основные этапы развития военно-уголовного законодательства США в контексте эволюции его источников, а также с учетом воздействия ряда социальных, политических и военных факторов. Отдельное внимание уделяется особенностям регламентации исполнения воинских наказаний в вооруженных силах США. Предлагается новая периодизация истории военно-уголовного законодательства США.*

Возникновение военного и военно-уголовного законодательства США неразрывно связано с возникновением самого американского государства.

5 апреля 1775 г. Конгресс провинции Массачусетс-Бей принял Военные статьи (Массачусетские статьи) для колониальных войск, находящихся на его территории. Позднее аналогичные статьи были приняты колониями Коннектикута, Род-Айленда, Нью-Гэмпшира, Пенсильвании и Южной Каролины.

Первые Военные статьи (Articles of War), применимые ко всем американским колониям, были приняты 30 июня 1775 г. Вторым Континентальным конгрессом в Филадельфии. Американские Военные статьи 1775 г. по своему содержанию в значительной степени копировали Закон о мятеже для Америки 1765 г. и Массачусетские статьи.

Через год для устранения недостатков имевшегося правового регулирования Конгрессом были приняты новые Военные статьи 1776 г. Эти статьи продолжили действовать даже после принятия Конституции США.

Переход полномочий для осуществления государственной власти от органов Конфедерации к федеральному правительству США потребовал и полного пересмотра Военных статей. 10 апреля 1806 г. Конгресс принял Военные статьи 1806 г., действовавшие вплоть до окончания Гражданской войны.

22 июня 1874 г. Конгрессом были приняты новые Военные статьи. В них, например, были установлены максимальные пределы наказаний в мирное время, запрещены наказания в виде порки, клеймения, маркировки и татуировки, назначение наказания в виде денежного удержания было оставлено на усмотрение суда и т. п.

29 августа 1916 г. были приняты Военные статьи 1916 г., устранившие устаревшие либо не соответствовавшие существовавшим тогда реалиям положения.

В июне 1920 г. были приняты очередные Военные статьи, подготовленные с учетом опыта Первой мировой войны, а также изучения систем военной юстиции британской, французской и бельгийской армий. После появления в 1947 г. Военно-воздушных сил как отдельного вида вооруженных сил действие Воен-

<sup>1</sup> Рецензент – С.Л. Никонович, доктор юридических наук, доцент.

ных статей было распространено и на авиаторов.

По результатам Второй мировой войны были приняты Военные статьи 1948 г., согласно которым были ликвидированы военно-полевые суды (*drumhead justice*), а общие военные суды были наделены правом назначения любого наказания, было введено новое уголовное наказание в виде увольнения из армии за недостойное поведение (*bad conduct discharge*).

Вопросы уголовной ответственности военных моряков регулировались Правилами для управления ВМС Объединенных колоний Северной Америки 1775 г.<sup>2</sup> и Законом для управления ВМС США 1799 г.<sup>3</sup> Как отмечал разработчик этих нормативных правовых актов Дж. Адамс<sup>4</sup>, по своему содержанию они повторяли Британские военно-морские статьи 1749 г.<sup>5</sup> и Правила и инструкции, касающиеся службы Его Величества на море 1772 г.<sup>6</sup>

В 1800 г. был принят Закон о совершенствовании управления ВМС США, действовавший до 1862 г.<sup>7</sup>, когда был принят новый Закон с таким же названием<sup>8</sup>, а в 1865 г. были приняты Правила для

управления ВМС США<sup>9</sup>. Данные нормативные правовые акты в значительной степени (в теории и по существу) были военно-морскими уголовными законами Великобритании 1749 и 1772 гг.<sup>10</sup> и действовали в таком качестве без каких-либо существенных изменений до 1920 г., пока по результатам Первой мировой войны в военно-морское законодательство не был включен ряд важных процессуальных дополнений.

Как отмечает А.А. Вихров, указанные военно-уголовные акты сохраняли все прежние идеи английского военного права: приоритет военного командования в регулировании воинских отношений; обособленность военного права и системы военной юстиции от общегражданского права и общегражданской системы юстиции; карательно-запретительный и ограничительный характер военного права и т. д.<sup>11</sup>

В 1951 г. вместо Военных статей для Армии, ВВС, ВМФ и Дисциплинарного кодекса Береговой охраны<sup>12</sup> Конгрессом был принят Единый кодекс военной юстиции (далее – ЕКВЮ)<sup>13</sup> – федеральный закон, действующий во время войны и мира и распространяющийся на военнослужащих всех видов вооруженных сил, а также на ряд гражданских лиц (гражданский персонал вооруженных сил, поставщиков военной продукции и т. п.).

Целью ЕКВЮ выступило установление исчерпывающего перечня воинских преступлений, а также создание единой системы военной юстиции, направленной

<sup>2</sup> Rules for the regulation of the Navy of the United colonies of North America. URL: <https://www.navyhistory.org/rules-for-the-regulation-of-the-navy-of-the-united-colonies-of-north-america/> (дата обращения: 10.02.2021).

<sup>3</sup> An Act for the Government of the Navy of the United States. URL: <https://library.villanova.edu/Find/Record/870581> (дата обращения: 10.02.2021).

<sup>4</sup> The Background of the Uniform Code of Military Justice. Charlottesville: The Judge Advocate General's School, 1959. P. 2.

<sup>5</sup> An Act relating to the Government of his Majesty's Ships, Vessels, and Forces by Sea (1749).

<sup>6</sup> Regulations and Instructions Relating to His Majesty's Service at Sea / Established by his majesty in council. London: [s. n.], 1772. 232 p.

<sup>7</sup> См. подробнее: *McLean R.* Historical Sketch of Military Law // 8 J. Am. Inst. Crim. L. & Criminology 27 (May 1917 to March 1918).

<sup>8</sup> An Act for the better Government of the Navy of the United States. URL: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/37th-congress/session-2/c37s2ch204.pdf> (дата обращения: 10.02.2021).

<sup>9</sup> Regulations for the government of the United States Navy, 1865. URL: <https://library.villanova.edu/Find/Record/1075736> (дата обращения: 10.02.2021).

<sup>10</sup> The Background of the Uniform Code of Military Justice... P. 1.

<sup>11</sup> Вихров А.А. Военно-правовая идеология США / СПбГУ-АП. СПб., 2004. С. 58.

<sup>12</sup> Disciplinary Laws of the Coast Guard.

<sup>13</sup> Uniform Code of Military Justice.

на устранение влияния командования на правосудие, защиту прав обвиняемых и в то же время обеспечение дисциплины и правопорядка в вооруженных силах<sup>14</sup>.

В частности, военные суды США первой инстанции подразделяются на три вида: дисциплинарный военный суд, специальный военный суд, высший военный суд. Дисциплинарный военный суд, по сути, представляет собой разновидность суммарного разбирательства, так как судебное разбирательство в нем происходит в упрощенной форме по воинским преступлениям, за которые в качестве наказания не предусмотрена смертная казнь. Командование назначает военного судью из числа офицеров части. Максимальное наказание, которое может назначить дисциплинарный военный суд, ограничено по сравнению с наказаниями, которые могут назначить специальный военный суд или высший военный суд. При этом обвиняемый военнослужащий должен дать согласие на рассмотрение его дела в дисциплинарном военном суде, иначе командование передает дело на рассмотрение в специальный или в высший военный суд<sup>15</sup>.

Изменения и дополнения в ЕКВЮ вносятся отдельными законами о военной юстиции<sup>16</sup>. В частности, последний Закон о военной юстиции 2016 г. определил проведение масштабной реформы американской военной юстиции и национального военно-уголовного законодательства<sup>17</sup>.

Отдельные уголовные нормы, устанавливающие особенности уголовной ответственности военнослужащих, содержатся не только в ЕКВЮ и федеральном уголовном законодательстве, но и в других федеральных законах.

Например, Закон о шпионаже 1917 г. запрещает вмешательство в военные операции и направлен на предотвращение неподчинения в вооруженных силах.

Закон о защите американских военнослужащих (ASPA)<sup>18</sup> направлен на «защиту военнослужащих Соединенных Штатов и других избранных и назначенных должностных лиц Правительства Соединенных Штатов от уголовного преследования международным уголовным судом, участником которого Соединенные Штаты не являются»<sup>19</sup>.

Закон о военной экстерриториальной юрисдикции (MEJA)<sup>20</sup> регулирует вопросы уголовной ответственности военных подрядчиков за пределами страны в соответствии с законодательством США.

Закон о защите военных осведомителей 1988 г. (MWPA) обеспечивает защиту законного раскрытия незаконной деятельности военнослужащими вооруженных сил Соединенных Штатов<sup>21</sup>.

Помимо законов, к источникам военно-уголовного законодательства США следует отнести исполнительные указы Президента США. Закон о национальной

<sup>14</sup> The Background of the Uniform Code of Military Justice... P. 10.

<sup>15</sup> О военной судебной системе США см. подробнее: *Зыков М.С.* Анализ системы и полномочий военных судов Соединенных Штатов Америки. Сравнение с моделью Российской Федерации // *Воен. право: электрон. науч. изд.* 2020. Вып. № 1. С. 220 – 224.

<sup>16</sup> См., напр.: *Military Justice Act 1956, 1968, 1983 и 1994 г.*

<sup>17</sup> *Шулепов Н.А.* Уголовно-правовые средства обеспечения военной безопасности государства в условиях военного конфликта: сравнительно-правовой аспект // *Уголовно-правовое обеспечение военной безопасности России: история, теория,*

современное состояние и перспективы развития. К 80-летию кафедры уголовного права: материалы науч.-практ. конф., 20 декабря 2019 г. / *Воен. ун-т. М.*, 2020. С. 37.

<sup>18</sup> *American Service-Members Protection Act // Title 2 of Public Law № 107-206, H.R. 4775, 116 Stat.*

<sup>19</sup> О проблемах ответственности военнослужащих США при проведении военных операций см., напр.: *Богданов С.Л.* Трансформации «оперативного права» в операциях мирного времени как средство обеспечения легитимности при размещении вооруженных сил США за пределами национальной территории // *Право в Вооруженных Силах.* 2020. № 2. С. 214 – 219.

<sup>20</sup> *Military Extraterritorial Jurisdiction Act // Pub. L. № 106 – 523.*

<sup>21</sup> *Military Whistleblower Protection Act.*

обороне требует, чтобы Президент США, исполняющий обязанности главнокомандующего вооруженными силами, определял некоторые правила и положения военного законодательства. Президент США осуществляет эти полномочия, издавая исполнительный указ, известный как Руководство для военных судов<sup>22</sup>. В Руководстве устанавливаются судебные процедуры и максимальные виды наказаний, которые могут назначаться различными военными судами за каждое военное преступление, указанное в соответствующих статьях ЕКВЮ.

В частности, в дополнение к Военным статьям 1916, 1920 и 1948 гг. и ЕКВЮ исполнительными указами Президента США были приняты руководства для военных судов 1917, 1921, 1928, 1949, 1951, 1984 и 2019 гг., в том числе Правила для военно-морских судов<sup>23</sup> 1923, 1937 гг. и др.

Регулирование вопросов исполнения воинских наказаний также осуществляется министрами и другими должностными лицами видов вооруженных сил США.

Так, в соответствии с гл. 48 «Военные исправительные учреждения» ч. 2 подтитла А титула 10 Свода законов США<sup>24</sup> каждому министру вида вооруженных сил США предоставлено право создания военных исправительных учреждений, необходимых для лишения свободы военнослужащих, совершивших преступление, предусмотренное ЕКВЮ.

В случае создания таких учреждений на министра вида вооруженных сил возлагается исполнение некоторых обязанностей и ему предоставляется ряд полномочий:

– назначать для каждого вида вооруженных сил ответственного офицера по управлению военными исправительными учреждениями, созданными в соответствии с гл. 48 ЕКВЮ;

– обеспечивать обучение, военную подготовку, реабилитацию военных преступников, отбывающих наказание в военном исправительном учреждении, которое ему подчинено;

– координировать работу по обучению и подготовке военных заключенных, выбранных для восстановления на службе или возможного продления контракта о прохождении военной службы<sup>25</sup>.

В каждом крупном военном исправительном учреждении должен быть назначен командир, который осуществляет охрану и контроль за преступниками, содержащимися на объекте, которым он командует. В его обязанности входит проведение мероприятий, направленных на поддержание здоровья и исправление преступников в целях их восстановления на службе или возвращения к гражданской жизни в качестве полезных обществу граждан.

К полномочиям министров вида вооруженных сил США следует отнести право создания системы условно-досрочного освобождения (parole board) для преступников, которые содержатся в военных учреждениях и которые были на момент совершения своих преступлений в подчинении соответствующего министра.

В случае если заключенному, отбывающему пожизненное заключение, отказано в условно-досрочном освобождении, только Президент США или министр вида во-

<sup>22</sup> Manual for Courts – Martial (MCM).

<sup>23</sup> The Rules of Procedure for the Navy.

<sup>24</sup> Military correctional facilities. URL: [www.law.cornell.edu/uscode/text/10/subtitle-A/part-II/chapter-48](http://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/subtitle-A/part-II/chapter-48) (дата обращения: 10.02.2021).

<sup>25</sup> См., напр.: Инструкция Министра ВМС США 1640.9c «Наставление по исправительной работе Министерства ВМС США».

оруженных сил США могут предоставить ему условно-досрочное освобождение.

Министр вида вооруженных сил США также устанавливает порядок применения отсрочки исполнения или досрочного освобождения от дальнейшего отбывания наказания и порядок восстановления на службе таких преступников, которые были осуждены условно и не были уволены со службы.

Главнокомандующие видов вооруженных сил могут определять порядок деятельности военных исправительных учреждений<sup>26</sup>, а начальником штаба Армии США утверждаются Процедуры исполнения смертной казни<sup>27</sup>.

Дополнительным источником военно-уголовного законодательства выступают также правовые акты министерств видов вооруженных сил США, например: инструкции Бюро военно-морского персонала ВМС 1640.22 «Наставление по исправительной работе в ВМС США» и 1306.77с «Наставление по работе с подразделениями переменного состава»<sup>28</sup> и др.

Для оценки эффективности функционирования системы военной юстиции и соответствия ЕКВЮ потребностям военной службы по обеспечению надлежащего порядка и дисциплины создана независимая комиссия, председатель которой избирается Национальным институтом военной юстиции и Комитетом по военной юстиции Секции уголовного правосудия

Американской ассоциации адвокатов<sup>29</sup>. По результатам обсуждения ключевых вопросов осуществления правосудия в вооруженных силах комиссия периодически представляет свои доклады Президенту США, Конгрессу, Министерству обороны, организациям-спонсорам и общественности<sup>30</sup>.

Таким образом, основным направлением развития американской системы военной юстиции выступило то, что она из дисциплинарного инструмента командира превратилась в тщательно отрегулированный судебный процесс<sup>31</sup>. Данное обстоятельство позволило ряду исследователей определить сущность военного права США как фактически «военно-процессуальное право» или «право военного судопроизводства»<sup>32</sup>.

С указанных позиций А.А. Вихров выделяет следующие этапы развития американского военного права:

Первый этап – предыстория военного права, совпадающая по временным рамкам с развитием английского военного права с XIV в. до 1776 г., когда были приняты Американские военные статьи.

Второй этап – с 1874 г. по 1950 г. – становление собственно военного права США и их военно-правовой идеологии. В этот период были внесены в (английские по существу) Американские военные статьи существенные поправки и дополнения, придавшие этим статьям специфиче-

<sup>26</sup> См., напр.: Инструкция Главнокомандующего ВМС США 1620.3 «Наставление по работе региональных Дисциплинарных Барачков» (OPNAVINST 1620.3 (MANUAL FOR ADMINISTRATION OF REGIONAL RESTRICTION BARACKS (RRB)).

<sup>27</sup> См., напр.: AR 190–55 U.S. Army Corrections System: Procedures for Military Executions, 2006.

<sup>28</sup> BUPERSINST 1640.22 (NAVAL CORRECTIONS MANUAL), BUPERSINST 1306.77с (MANUAL FOR THE ADMINISTRATION OF TRANSIENT PERSONNEL UNITS).

<sup>29</sup> *Vashakmadze M.* Understanding Military Justice: Guidebook. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2010. P. 19.

<sup>30</sup> См., напр.: Report of the Commission on the 50th Anniversary of the Uniform Code of Military Justice. URL: <https://military-justice.ca/wp-content/uploads/2019/09/Cox-Commission-Report-2001.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>31</sup> The Background of the Uniform Code of Military Justice... P. 1.

<sup>32</sup> См., напр.: *Харитонов В.С.* История становления военно-юридической мысли в США в XIX веке // Право в Вооруженных Силах. 2021. № 2. С. 77 – 78.

ские американские черты и особенности, отличающие американское военное право от его английского прародителя.

Третий этап – с 1951 г. (времени вступления в законную силу Единого кодекса военной юстиции) по настоящее время – совершенствование и дальнейшее развитие теории и практики военного права, связанное с внесением в него многочисленных существенных изменений и дополнений и характеризующееся новыми подходами к использованию правовых средств в войне, вооруженных конфликтах, в разрешении социальных, национальных, международных противоречий<sup>33</sup>.

В общем соглашаясь с предложенной А.А. Вихровым классификацией, необходимо отметить, что им не был классифицирован период с 1776 по 1874 гг. С учетом генезиса сущностных характеристик военно-уголовного законодательства США его представляется возможным включить во второй период, одновременно уточнив дату начала – 1775 г., в котором собственно и по-

явились первые нормативные акты американских колоний в военной сфере. В связи с этим наиболее оптимальная периодизация может выглядеть следующим образом:

Первый этап – предыстория военно-уголовного права США, совпадающая по временным рамкам с развитием британского военного права до 1775 г., когда были приняты первые Американские военные статьи.

Второй этап – с 1775 г. по 1950 г. – становление на базе британского военного права собственно военно-уголовного права США, возникновение и включение в законодательство специфических черт и особенностей, отличающих американское военно-уголовное право от британского.

Третий этап – с 1951 г. по настоящее время – принятие Единого кодекса военной юстиции как результат совершенствования и дальнейшего развития теории и практики военно-уголовного права, характеризующийся новыми подходами к использованию правовых средств в войне, вооруженных конфликтах, в разрешении социальных, национальных, международных противоречий.

<sup>33</sup> Вихров А.А. Указ. соч. С. 59 – 60.

### **Новые правила обучения в аспирантуре (адъюнктуре)**

Урегулированы вопросы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре):

- порядок ведения образовательной деятельности по соответствующим программам;
- особенности реализации программ аспирантуры (адъюнктуры), составленных в интересах обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка;
- правила контроля за подготовкой кадров;
- порядок проведения итоговой аттестации;
- процедура сопровождения лиц, успешно прошедших аттестацию, при представлении ими кандидатской диссертации к защите.

Учтены изменения, внесенные в Закон об образовании в конце 2020 г. по данным вопросам.

Постановление вступает в силу с 1 марта 2022 г. и действует 6 лет.

*Источник:* Постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2021 г. № 2122 «Об утверждении Положения о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)»

# ОБ УМЕНЬШЕНИИ ОБЪЕМА СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ У ОФИЦЕРОВ, ОБУЧАЮЩИХСЯ В ВОЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ ПО ОЧНОЙ ФОРМЕ ОБУЧЕНИЯ

Е.А. Глухов,

кандидат юридических наук, доцент;

В.М. Корякин,

доктор юридических наук, профессор

*В статье анализируется правовой статус офицеров, повышающих свою квалификацию в образовательных организациях Минобороны России, сопоставляется с правовым статусом тех же военнослужащих до поступления на обучение. Выявляются те сферы жизни, в которых права обучающихся ограничены по сравнению с правами остальных военнослужащих. Авторы показывают причины и условия, способствующие снижению объема социальных прав указанной категории военнослужащих, их влияние на формирование менталитета слушателей и адъюнктов и на престижность получения военного профессионального образования нового уровня.*

## **Осознание проблемы – первый шаг к ее разрешению.**

В настоящей статье авторы ставят своей целью рассмотрение вопроса о специфике реализации некоторых социальных прав военнослужащими из числа офицеров, обучающихся в военных вузах (слушателей и адъюнктов), о законности ограничения некоторых их социальных прав, а также о влиянии данного ограничения прав на правосознание указанной категории лиц.

Начнем с общеизвестных положений военно-социального законодательства.

В соответствии с п. 2. ст. 1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (далее – Закон о статусе военнослужащих) военнослужащие обладают правами и свободами человека и гражданина с некоторыми ограничениями, установленными федеральными законами.

Безусловно, интересы военной службы, выполнение обязанностей по защите Отечества связаны с необходимостью беспрекословного повиновения и выполнения военнослужащими поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни. Поэтому без законодательного ограничения некоторых прав человека и гражданина задачи по вооруженной защите Отечества вряд ли выполнимы в принципе. При этом, по мнению профессора А.В. Кудашкина, назначение законодательно установленных ограничений некоторых общегражданских прав военнослужащих состоит в том, чтобы:

- а) обеспечить эффективную служебную деятельность военнослужащих;
- б) установить препятствия возможным злоупотреблениям должностными полномочиями со стороны военнослужащих;
- в) создать условия для независимости служебной деятельности военнослужащих

от какого-либо влияния, не связанного с военной службой<sup>1</sup>.

Вместе с тем, необходимо отметить, что законодательное ограничение прав военнослужащих по сравнению с остальными гражданами предопределяется самим их статусом, а не занимаемыми должностями или выслугой на военной службе, например. Так, запрет на занятие предпринимательской деятельностью (п. 7 ст. 10 Закона о статусе военнослужащих) одинаково распространяется и на генерала, и на рядового.

Д.Е. Зайков по данному вопросу пишет: «Равенство в военно-служебных отношениях имеет двойственную природу: в военно-служебных отношениях обязательному учету подлежат как общеправовые (основные) положения равенства (например, равенство мужчин и женщин, равенство ответственности за равные правонарушения), регулируемые общегражданским законодательством, так и специальные, обусловленные спецификой военно-служебных отношений (например, равенство военнослужащих, проходящих военную службу в разных местностях, имеющих различные воинские звания, различную выслугу лет и др.), регулируемые военным законодательством»<sup>2</sup>.

По мнению И.В. Печенева, принцип равенства социально-экономических прав военнослужащих заключается в законодательном определении такого правового положения, которое бы обуславливало предоставление и возможность осуществления прав одинакового объема. При этом правовое положение должно основываться на формальном равенстве нормативно закрепленных прав, а также на равенстве правовых

средств, обеспечивающих их осуществление<sup>3</sup>.

Одновременно с ограничениями прав для военнослужащих устанавливается *единая система* правовой и социальной защиты, а также материального и иных видов обеспечения с учетом занимаемых воинских должностей, присвоенных воинских званий, общей продолжительности военной службы, выполняемых задач, условий и порядка прохождения ими военной службы (п. 1 ст. 3 Закона о статусе военнослужащих).

Таким образом, законодательство устанавливает единую систему ограничения прав военнослужащих и единую же систему предоставления им дополнительных мер правовой и социальной защиты. В этом ракурсе представляет интерес позиция академика В.С. Нерсесянца, полагавшего, что право есть нормативная форма выражения *принципа формального равенства* людей в рамках общественных отношений. А сами правовые нормы можно рассматривать как равные меры свободы по единому, т. е. общему для всех субъектов и отношений, подпадающих под действие соответствующей нормы, масштабу<sup>4</sup>.

Похожую мысль высказал в одном из постановлений и Конституционный Суд Российской Федерации: «Федеральный законодатель в процессе реализации своих полномочий в сфере социальной защиты граждан обладает широкой дискрецией как при установлении мер социальной поддержки, так и при определении категорий граждан, нуждающихся в социальной защите. Вместе с тем, осуществляя соответствующее правовое регулирование, федеральный законодатель

<sup>1</sup> Кудашкин А.В. Военная служба в Российской Федерации: теория и практика правового регулирования. СПб., 2003. С. 426, 429.

<sup>2</sup> Зайков Д.Е. Особенности равенства в военно-служебных отношениях // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 7. С. 17 – 22.

<sup>3</sup> Печенев И.В. Конституционный принцип равенства в социально-экономических правах военнослужащих: теория закрепления и практика реализации // Там же. 2012. № 5. С. 112 – 116.

<sup>4</sup> Нерсесянц В.С. Право – математика свободы. Опыт прошлого и перспективы. М., 1996. С. 13 – 15.

связан требованиями Конституции Российской Федерации, в частности ее ст. 19 (чч. 1 и 2), обязывающими его следовать гарантирующим защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод принципам юридического равенства и справедливости, из которых вытекает необходимость равного обращения с лицами, находящимися в равных условиях, и соблюдение которых означает, помимо прочего, запрет вводить не имеющие объективного и разумного оправдания различия в правах лиц, находящихся в одинаковых или сходных обстоятельствах»<sup>5</sup>.

Сказанное не означает, что все военнослужащие обладают одинаковым набором прав, льгот, социальных гарантий и обязанностей. В силу универсального принципа разделения труда каждый военнослужащий выполняет свою служебную функцию, которая отличается по трудоемкости, квалификации, необходимому опыту и уровню навыков. Дополнительные ограничения, и, как следствие, объем предоставляемых прав могут быть, в частности, установлены в связи с участием военнослужащего в боевых действиях или контртеррористических операциях; за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, и т. п. Возможны и различия в объеме прав и обязанностей в связи с прохождением военной службы в различных местностях (в районах Крайнего Севера, на режимных объектах или в ЗАТО) и государственных органах, в которых законом предусмотрена военная служба. Поэтому дифференциация, конечно же, возможна, но она должна быть установлена законодательно и обоснована<sup>6</sup>; эта

дифференциация не означает неравенство самого статуса военнослужащих.

Любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов права, должна осуществляться законодателем с соблюдением требований Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающих из принципа равенства (чч. 1, 2 ст. 19), в силу которых различия допустимы, если они *объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им*. Основные права и свободы могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой этого требует защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации).

Соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях)<sup>7</sup>.

Более того, в УК РФ даже содержится ст. 136, грозящая наказанием за дискриминацию, т. е. за нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его должностного положения, совершенное

<sup>5</sup> По делу о проверке конституционности подпункта 5 статьи 4 Федерального закона «О ветеранах» в связи с жалобой гражданина В.А. Корсакова: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 6 февр. 2014 г. № 2-П // Рос. газ. 2014. 19 февр.

<sup>6</sup> Глухов Е.А. Разделение прав военнослужащих на получение постоянного жилья в зависимости от календарной даты //

Право в Вооруженных Силах. 2014. № 4. С. 19 – 27.

<sup>7</sup> По делу о проверке конституционности положений пункта 2.1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобой гражданина Н.М. Кабулова: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 окт. 2012 № 21-П // Рос. газ. 2012. 24 окт.

лицом с использованием своего служебного положения. Но приведенная норма УК РФ к рассматриваемым правоотношениям (по данным авторов) никогда не применялась.

Далее обратимся к рассмотрению проблемных вопросов в объеме прав и обязанностей офицеров, поступивших на обучение в военные вузы в качестве слушателей и адъюнктов. Указанные офицеры подбираются из лиц, положительно зарекомендовавших себя на службе, годных по состоянию здоровья, по итогам конкурсного отбора.

В соответствии с п. 1 ст. 35 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ граждане, зачисленные в военные образовательные организации высшего образования, назначаются на воинские должности курсантов, слушателей или иные воинские должности. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ относит к слушателям лиц, осваивающих дополнительные профессиональные программы, а к адъюнктам – осваивающих программы подготовки научных и научно-педагогических кадров (ст. 33).

И слушатели, и адъюнкты в военных вузах получают послевузовское образование, повышают свою квалификацию, чтобы в дальнейшем на более высоком уровне исполнять обязанности военной службы. Ведь недаром при поступлении в военные вузы они заключают новый контракт о прохождении военной службы на время обучения и пять лет службы после окончания военного вуза. А при окончании обучения они назначаются на воинские должности, подлежащие замещению лицами с необходимым уровнем образования и не ниже ранее занимаемых (п. 9 ст. 11 Положения о порядке прохождения военной службы<sup>8</sup>).

Таким образом, в военных вузах обучаются лучшие офицеры, а их обучение происходит в интересах военного ведомства. Казалось бы, при таком подходе должен увеличиваться и объем социальных прав обучающихся в военных вузах слушателей и адъюнктов, чтобы таким образом стимулировать офицеров на повышение своей квалификации и поступление в военные вузы.

К сожалению, на самом деле это не так<sup>9</sup>. Ниже рассмотрим, почему.

*Во-первых*, остановимся на рассмотрении такого важного права любого человека, как право на жилище.

Для тех военнослужащих, которые и до поступления в военные вузы служили в том же городе, где дислоцирован данный вуз, и обеспечены там жильем (служебным или постоянным), ничего кардинально не изменится. Они по-прежнему проживают в том же жилье. Однако подавляющее большинство слушателей и адъюнктов поступают в военные вузы из других населенных пунктов, следовательно, для них поступление на обучение является еще и переводом к новому месту военной службы.

В соответствии с п. 1 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих военнослужащим, 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, установленным законодательством Российской Федерации. При этом военнослужащим, имеющим трех и более детей, служебные жилые помещения предоставляются во внеочередном порядке.

---

г. № 1237 (в редакции от 26 мая 2021 г.).

<sup>9</sup> Авторы не утверждают, что такого рода деформации наличествуют во всех военных вузах, но рассматриваемая в настоящей статье проблематика имеется во многих из них.

Приведенная норма не содержит каких-либо ограничений по кругу лиц и соответственно распространяется на слушателей и адъюнктов (при выполнении условия о предварительном признании их нуждающимися в жилых помещениях).

Однако на практике адъюнктам и слушателям в большинстве случаев не предоставляются служебные квартиры при их обучении в военных вузах. Предоставляются лишь общежития. И конечно же, общежитие гораздо хуже для удобства проживания семьи, нежели отдельная служебная квартира, хотя бы по параметрам площади, общей с другими жильцами кухни, туалета, ванной комнаты, возможности побыть без посторонних и т. п. Жилые помещения в общежитиях предоставляются из расчета не менее шести квадратных метров жилой площади на одного человека (ст. 105 ЖК РФ), в то время как служебные жилые помещения предоставляются в виде отдельной квартиры (ст. 104 ЖК РФ) с учетом количества совместно проживающих членов семьи.

Военнослужащие обеспечиваются служебными жилыми помещениями в соответствии с нормами, установленными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Ведомственными приказами установлено, что служебные жилые помещения предоставляются военнослужащим не менее нормы предоставления, установленной ст. 15.1 Закона о статусе военнослужащих (18 квадратных метров на одного человека)<sup>10</sup>.

Естественно, что для обычного человека пользование служебной квартирой гораздо более удобно, чем пользование помещением в общежитии. Тем более при проживании

совместно с семьей, с детьми. Кроме того, законодательство позволяет слушателям и адъюнктам претендовать на получение служебного жилья.

Однако, как говорится, гладко было на бумаге. В соответствии с указаниями Министра обороны Российской Федерации от 8 марта 2013 г. № 205/2/114 слушатели, обучающиеся по программам с высшей военной оперативно-стратегической подготовкой и с высшей оперативно-тактической подготовкой (военнослужащие переменного состава), обеспечиваются во внеочередном порядке специализированными жилыми помещениями только на время обучения в военном вузе. Обеспечение данными жилыми помещениями производится жилищными органами Минобороны России на основании представленных военными вузами планов размещения военнослужащих переменного состава на период обучения.

Во исполнение данных указаний Департаментом жилищного обеспечения Минобороны России установлен порядок обеспечения жильем слушателей подведомственных военных вузов в указаниях от 19 октября 2016 г. № 194/12/26863, от 5 октября 2017 г. № 194/12/24351 и от 16 августа 2018 г. № 194/12/20508, согласно которым обучающиеся военнослужащие переменного состава обеспечиваются во внеочередном порядке *исключительно жилыми помещениями в общежитиях* при непосредственном участии военно-учебных заведений<sup>11</sup>.

Естественно, что вышеназванные указания, на основании которых офицерам переменного состава вузов предоставляются лишь общежития, не являются нормативными правовыми актами, которыми могут регулироваться жилищные правоотноше-

<sup>10</sup> См., например, приказ Росгвардии от 20 мая 2019 г. № 161, приложение № 2 к приказу Министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. № 1280.

<sup>11</sup> Информация об указанных распорядительных документах органов военного управления по жилищному обеспечению офицеров из числа переменного состава получена авторами из постановлений военных судов за 2019 – 2020 гг.

ния, не опубликованы для всеобщего сведения, не были зарегистрированы в Минюсте России и, вероятнее всего, противоречат законодательству. Согласно п. 2 ст. 5 ЖК РФ правом издания правовых актов по жилищным вопросам обладает само Минобороны России, а не его структурные органы. Кроме того, письма и указания не относятся к категории нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти<sup>12</sup>.

Однако, как показывает судебная практика, данные указания активно применяются. Более того, на их основании суды отказывают военнослужащим переменного состава вузов в их требованиях быть обеспеченными жильем посредством получения компенсации за наем жилого помещения<sup>13</sup>. Как ни странно, такую же правовую позицию заняла и Судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации, которая указала, что особенностью жилищного обеспечения указанной категории военнослужащих является обеспечение их жилыми помещениями на период обучения в общежитиях, находящихся в ведении военных вузов, вне очереди в соответствии с планами размещения военнослужащих переменного состава<sup>14</sup>.

Между тем для остальных военнослужащих, не относящихся к переменному составу военных вузов, с той же выслугой лет, с

тем же воинским званием действует иной порядок жилищного обеспечения. Общежития предоставляются им только на первые три месяца прохождения военной службы в новой местности, а в дальнейшем – лишь с их согласия (п. 4 Инструкции о предоставлении военнослужащим-гражданам, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах, служебных жилых помещений, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2010 г. № 1280). Именно такое мнение, с которым согласны и авторы, приведено в рубрике «ГВП отвечает» на страницах Российской газеты от 8 ноября 2017 г.<sup>15</sup>

Учитывая изложенное, следует признать, что жилищные права военнослужащих переменного состава военных вузов ограничены по сравнению с равными им по статусу субъектами, не относящимися к числу переменного состава вуза.

*Во-вторых*, по сложившейся практике во многих военных вузах их руководство препятствует офицерам переменного состава в регистрации их по месту жительства по адресам данных военных вузов. Между тем такое право предусмотрено п. 3 ст. 15 Закона о статусе военнослужащих, где указано, что военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, и члены их семей, прибывшие на новое место военной службы, до получения жилых помещений по установленным нормам регистрируются *по месту жительства*, в том числе по их просьбе по адресам воинских частей. Приведенная правовая норма также не содержит исключений для лиц переменного состава военных вузов, но нередко применяется весьма избирательно или в искаженном виде. Так, например, военнос-

<sup>12</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» от 13 августа 1997 г. № 1009 (в редакции от 18 марта 2021 г.).

<sup>13</sup> См., например, решение Санкт-Петербургского гарнизонного военного суда от 21 июля 2020 г. по делу № 2а-227/2020 по заявлению Железняк (URL: [https://gvs-spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=459832633&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://gvs-spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=459832633&delo_id=1540005&new=0&text_number=1) (дата обращения: 20.11.2021)).

<sup>14</sup> Приведенная правовая позиция по вопросу жилищного обеспечения указанных лиц содержится в Обзоре практики рассмотрения военными судами споров, связанных с реализацией жилищных прав военнослужащих, в 2018 г., утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 3 июля 2019 г. (пример № 23).

<sup>15</sup> URL: <https://rg.ru/2017/11/08/gvp-otvechaet-predostavlenie-voennosluzhashchim-sluzhebnyh-zhilyh-pomeshchenij.html> (дата обращения: 21.11.2021).

лужащим переменного состава предлагают зарегистрироваться по адресу военного вуза, но временно, т. е. по месту пребывания, без штампа в паспорте. Однако законодательство предусматривает особую регистрацию военнослужащих по месту пребывания лишь в случаях их нахождения в командировке либо в отпуске, а по адресам воинских частей – только по месту жительства.

Одним из условий регистрации военнослужащего по адресу воинской части является его нуждаемость в жилье, так как закон говорит, что такого рода регистрация производится до обеспечения его жилым помещением. А поскольку, как указано выше, офицерам переменного состава вузов предоставляются общежития, то и признавать их нуждающимися в служебном жилье, по мнению жилищных органов, уже не надо. Соответственно получить документ о своей нуждаемости в жилом помещении указанные военнослужащие не могут, что уже само по себе является основанием для отказа в регистрации их по адресам воинских частей.

Регистрация же по адресам жилых помещений в общежитиях еще более неурегулирована, так как эти общежития обычно не стоят на балансе военных вузов, соответственно руководство вуза не имеет полномочий по оформлению документов для регистрации там кого-либо. Жилищные же органы Минобороны России (Департамент жилищного обеспечения и его структурные подразделения) не наделены правомочиями по регистрационному учету граждан и оформлению необходимых для этого документов.

Получается «замкнутый круг», который не дает возможности самому военнослужащему и членам его семьи быть зарегистрированными по месту жительства в том населенном пункте, где они фактически проживают. Как следствие, семья военно-

служащего ограничена в реализации многих социальных гарантий и льгот, предоставляемых гражданам, зарегистрированным в данной местности по месту жительства (пособия, связанные с рождением детей, льготный проезд на транспорте, льготное питание детей в школах и детских садах и т. п.)<sup>16</sup>. Затруднительными для семьи военнослужащего становятся вопросы получения кредитов, уплаты налогов, трудоустройства, участия в судебных процессах и т. п. Сам военнослужащий и члены его семьи вольно или невольно становятся правонарушителями согласно ст. 19.15.2 КоАП РФ.

По мнению авторов, проиллюстрированная проблема довольно искусственна и вполне могла бы быть разрешена при наличии на то желания руководства военного ведомства и нормативной регламентации данного вопроса. Однако нормативного акта, регламентирующего регистрационный учет военнослужащих и членов их семей по адресам военных организаций, до настоящего времени не существует. Военное же ведомство, как считают авторы, не заинтересовано в регистрации офицеров переменного состава по месту жительства в крупных городах, где расположены военные вузы, так как это, по мнению руководства указанного ведомства, будет дополнительной причиной для них не покидать данные крупные города и «подталкивать» таких офицеров к увольнению со службы.

*В-третьих*, объем служебной нагрузки слушателей и адъюнктов позволяет ставить вопрос о нарушении их права на отдых. Поясним подробнее.

Из анализа п. 1 ст. 11 Закона о статусе военнослужащих и ст. 91 ТК РФ следует, что общая продолжительность еженедельного

<sup>16</sup> Более подробно см.: Глухов Е.А. Бюрократический подход в вопросе регистрации военнослужащих и членов их семей по адресам военных организаций // Право в Вооруженных Силах. 2020. № 12. С. 20 – 30.

служебного времени военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, не должна превышать нормальную продолжительность еженедельного рабочего времени – 40 часов в неделю. Из данного общего правила есть исключения: боевая служба, учения и другие мероприятия, перечень которых определяется руководителем военного ведомства, проводятся при необходимости без ограничения общей продолжительности еженедельного служебного времени (п. 3 ст. 11 Закона о статусе военнослужащих). О привлечении к такого рода мероприятиям руководитель военной организации издает письменный приказ. Время такой «переработки» впоследствии компенсируется военнослужащему отдыхом в другие дни недели, либо по его просьбе вместо времени отдыха ему выплачивается денежная компенсация за «переработку».

Приведенные нормы права в полном объеме распространяются на адъюнктов и слушателей военных вузов. Однако на практике слушатели и адъюнкты снова оказываются ограниченными в реализации данного права.

Как было указано выше, слушатели и адъюнкты являются обучающимися, с ними проводятся занятия, они сдают экзамены и зачеты, им выставляют оценки. Процесс обучения организуется согласно федеральным государственным образовательным стандартам, учебному плану и рабочим программам учебных дисциплин, где указывается количество учебных часов по изучаемым предметам и видам занятий.

Практически во всех военных ведомствах установлено, что общий объем учебной деятельности обучающихся, включая самостоятельную работу, планируется из расчета не более 54 академических часов в неделю<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> См., например, приказ Росгвардии от 7 ноября 2017 г. № 466; приказ Министра обороны Российской Федерации от

Как видно, максимальное время для учебной деятельности слушателей и адъюнктов может быть установлено объемом 54 часа в неделю<sup>18</sup>, что существенно превышает максимальную еженедельную продолжительность служебного времени (40 часов в неделю). И на практике учебные занятия так и планируются: по 6 часов учебных занятий с понедельника по субботу включительно, и по 3 часа самостоятельной работы с понедельника по пятницу включительно, что в сумме дает 51 учебный час. И все это время офицеры переменного состава должны проводить на службе<sup>19</sup>.

Однако, кроме собственно учебной деятельности, слушатели, адъюнкты могут привлекаться еще и к выполнению иных служебных мероприятий: построениям, совещаниям, учениям, участию в конференциях, несению службы в наряде, обслуживанию вооружения и техники и т. п.

Таким образом, среднее время привлечения слушателей, адъюнктов к исполнению служебных обязанностей практически всегда превышает 40 часов в неделю. Предоставлять им время отдыха только за то, что они учились, и тем самым отрывать их от других занятий, также не принято. Многие командиры предпочитают просто не замечать фактической «переработки» указанной категории офицеров. По мнению командования, раз офицер поступил на обучение, то тем самым он сам добровольно отказался от реализации своего права на отдых в полном

15 сентября 2014 г. № 670; приказ МЧС России от 22 декабря 2020 г. № 982.

<sup>18</sup> Прямое указание на то, что приведенные выше нормативы касаются не только курсантов, но и адъюнктов, можно обнаружить в Уставе одного из военных училищ (URL: [https://rvvdku.mil.ru/upload/site59/document\\_file/rvvdku\\_ystav\(2\)\\_d1\(2\).pdf](https://rvvdku.mil.ru/upload/site59/document_file/rvvdku_ystav(2)_d1(2).pdf) (дата обращения: 21.11.2021).

<sup>19</sup> Если провести аналогию со студентами и аспирантами гражданских вузов, то у них также есть часы, отведенные на самоподготовку, но никто не принуждает проводить эти часы в стенах вузов.

размере<sup>20</sup>. Вполне возможно, в представлении командования офицеры должны проходить обучение так же, как курсанты первого курса. А, казалось бы, самый простой путь решения данной проблемы – разрешить слушателям, адъюнктам проводить часы самоподготовки дома, вне стен вуза – считают неприемлемым и чреватым увеличением количества правонарушений с их стороны.

Кроме трех вышеперечисленных сфер ограничения прав, возможны и другие, которые не рассматриваются в настоящей статье.

Ограничение прав военнослужащих здесь происходит не по сравнению с гражданскими лицами, не в связи со статусом военнослужащего, а по сравнению с другими военнослужащими. Фактически это дискриминация одной из категорий военнослужащих по признаку должностного положения, по статусу «переменного состава вуза». И это ограничение прав противоречит ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, происходит даже не на основании закона и вовсе не направлено на достижение общественно полезных целей. Ведь вряд ли, например, запрет проживать в служебном жилье или на условиях поднайма вредит обороноспособности страны. Как и запрет иметь регистрацию по месту жительства в населенном пункте, где фактически военнослужащий проживает.

По мнению авторов, такое положение стало возможным ввиду нескольких факторов, главным из которых является отношение руководства к обучающимся офицерам не как к перспективным будущим назначенцам на высокие должности, а как к необремененным обязанностями, подчиненным личным составом и техникой лицам, прибывшим

почти «на отдых», у которых нет даже четких должностных обязанностей. И поэтому их можно и нужно использовать на любые авралы и работы, так как, в отличие от постоянного состава военного вуза, слушателям и адъюнктам не получится сослаться на загрузку исполнением должностных обязанностей. А необходимость «учить уроки» не является причиной настолько важной, чтобы она перевесила мотив задействовать их на других мероприятиях (ведь при желании учиться можно и ночью).

Законодательный запрет привлечения офицеров переменного состава к выполнению задач, не связанных с реализацией профессиональных образовательных программ<sup>21</sup>, решениями командиров на местах нередко забывается или уходит на второй план по сравнению с необходимостью решения сиюминутных задач. Тем более если в подчинении есть подразделение высококвалифицированных офицеров с довольно размытыми обязанностями. Ну и наконец, в качестве аргумента уменьшения прав подчиненных используется постулат «так было и раньше», поэтому не надо ничего менять.

По образному выражению профессора А.В. Оболонского, бюрократически деформированному сознанию современного руководителя становится присуще доминирование ретроградно охранительных стереотипов поведения, таких как перестраховка, предпочтение и даже ритуализация привычного порядка, боязнь перемен, особенно предполагающих сокращение сферы контроля над людьми и материальными ценностями, поскольку это ограничивает меру влияния<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Глухов Е.А. По закону или по понятиям? ... Или о типовых случаях поведения военных начальников вразрез с требованиями законодательства // Военно-юрид. журн. 2018. № 6. С. 9 – 13.

<sup>21</sup> Абзац 3 п. 1 ст. 19 Закона о статусе военнослужащих.

<sup>22</sup> Оболонский А.В. Чиновник как социальное зло (патологии бюрократического сознания) // Обществ. науки и современность. 2019. № 1. С. 87 – 98.

Другой «стороной медали» является восприятие указанных выше ограничений своих социальных прав самими слушателями и адъюнктами. Полагаем, что многие из них понимают происходящее, знают об ограничении своих прав, ощущают понижение своего статуса. И само по себе это уже «отбивает» желание многих офицеров поступать на обучение в военные вузы.

Отдельно хотелось бы остановиться на профессиональной деформации обучающихся офицеров, вызванной ограничением их прав. В свое время К. Маркс четко сформулировал принцип исторического материализма: «Не сознание людей определяет их бытие, а, наоборот, их общественное бытие определяет их сознание»<sup>23</sup>. Служебная деятельность, профессия, эмоциональная атмосфера на рабочем месте накладывают отпечаток на характер и психику человека.

В данном случае возникает диссонанс между правовым лозунгом об увеличении количества социальных гарантий военнослужащих со сроком их военной службы (п. 2 ст. 10 Закона о статусе военнослужащих) и объективной реальностью, свидетельствующей об обратном (применительно к обучающимся офицерам). А Закон о статусе военнослужащих вообще не содержит такого термина, как «переменный состав», тем более в качестве градации социальных прав военнослужащих.

Не вдаваясь в детали, предположим, что в некоторых случаях восстановить нарушенные права слушателей и адъюнктов вполне смогла бы процедура обжалования ими действий различных воинских должностных лиц в суде, но такие случаи чрезвычайно редки. В большинстве своем офицеры переменного состава стойко переносят тяготы и лишения, обусловленные статусом переменного состава,

безо всяких жалоб. За свои права они предпочитают не бороться. И объясняется это не только их альтруизмом и готовностью жить в любых условиях, а нежеланием конфликта с начальством, который чреват не только последующими придирадками и взысканиями, но и отчислением из вуза. Тем более что при желании и скрупулезном подходе «подловить» выскочку-слушателя (адъюнкта) на экзамене или нарушении при несении службы можно практически всегда. Следует признать, что отстаивание своих прав, возражения начальству, пусть даже и обоснованные, основанные на законе, по-прежнему расцениваются военными руководителями как пререкательство и конфликтность, считаются негативными характеристиками<sup>24</sup>.

Военные руководители интуитивно сознают, что бюрократическая корпоративная этика включает в себя в том числе неприятие и отторжение как чужеродных элементов «возмутителей спокойствия» и вообще неординарных людей, могущих составить угрозу столь любезному сердцу бюрократа рутинному порядку вещей, раз и навсегда заведенному шаблону<sup>25</sup>.

Австрийский психиатр и бывший узник нацистских концлагерей Б. Беттельгейм, анализируя вопрос о подавлении личности в лагере, к одному из инструментов такого подавления относит коллективное наказание: «за нарушения члена группы наказывали всю группу. Считалось, что группа будет стараться контролировать своих членов. Именно в интересах группы было сдерживать всякого, кто своим поведением мог бы ей навредить. Угроза наказания возникала чаще, чем само наказание, что вынуждало группу утверждать свою власть над индивидуумом чаще

<sup>23</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 13. С. 7.

<sup>24</sup> Глухов Е.А. О приспособленчестве в органах власти // Гражданин и право. 2019. № 4. С. 82 – 91.

<sup>25</sup> Оболонский А.В. Указ. соч.

и иногда даже эффективнее, чем это делало СС»<sup>26</sup>. Встречается такая методика и в армиях разных стран, причем речь идет не о юридическом наказании, а об иных его формах – лишении времени отдыха, дополнительных работах и занятиях, строгости проверяющих, формально правильных требованиях, но по сути придирах руководства и т. п.

В итоге слушателям и адъюнктам приходится приспосабливаться. У них формируется своеобразный приспособленческий менталитет безропотного принятия ограничения своих прав, а также и соответствующий стиль работы, который они «понесут» в дальнейшем к новым местам службы. Приспособленчество к незаконным правилам и требованиям руководства в данном случае есть защитная реакция на угрозу быть изгнанным из группы лиц, собравшихся успешно делать карьеру на военном поприще. Но нужно ли будущему военному руководителю культивировать такие качества вместо чувства чести и самоуважения?

В связи с изложенным выше уместно привести выдержку из книги воспоминаний бывшего кандидата в Президенты Российской Федерации известного генерала А.И. Лебеда о своем поступлении в военную академию в качестве слушателя:

*«Нарофоминск. Учебный центр военной академии, 1982 год. Стекаются сюда офицеры звена начальник штаба – командир батальона – замкомандира полка, успехами в службе завоевавшие право продолжать свое военное образование в академии. Стекаются, чтобы сдать экзамены. Распорядок щадящий. 4 – 5 дней подготовки, экзамен, и так далее. Но тяготят не экзамены, тяготит атмосфера. Она насквозь пропитана унижением. Создалось впечатление, что такая атмосфера складывалась го-*

*дами. Ты комбат, у тебя за спиной 13 лет службы, ты отвечал за ход и исход боевых операций, за жизнь людей. Ты привык уважать себя и привык, что тебя уважают. И вдруг, о чудо, ты снова ощущаешь себя молодым и вислоухим щенком, попавшим в средней паршивости учебку к скверному сержанту. Переход из одного качества в другое слишком резок, не все выдерживают.*

*Каждый день с утра – уборка территории: задача собрать окурки, бумажки. А метлы, а грабли? «С метлами и дурак берет. Вы вот так, ручками, ручками».*

*Или надо: «скосить вот тот лужок – это вам задача на группу, времени – до утра!»*

*– А косы?*

*– Ну, с косами и дурак...*

*Господа героические афганские комбаты, на колодках которых боевые ордена, с помощью перочинных ножей строгают себе деревянные сабли для покоса.*

*А кто отдаёт команды? Как правило, каптер ефрейтор с лоснящейся от безделья физиономией, в лучшем случае прапорщик. Разницы никакой. Они одинаково беспредельно наглы, потому что оба знают – достаточно им доложить начальнику факультета: «Вот тот товарищ майор не желают-с!» – и майор замарширует в родной полк для продолжения дальнейшей службы с соответствующей сопроводителькой. Там не будет написано, что майор, не без основания считая себя офицером, счел ниже своего достоинства собирать окурки. Нет! Там напишут: неуживчив, болезненно реагирует на замечания, подчиняться не умеет и не желает. Ну, а если не умеет подчиняться, то как же сможет командовать? Вывод один – зелен и незрел. Воспитывайте»<sup>27</sup>.*

<sup>26</sup> Беттельхем Б. Просвещенное сердце. М., 2021.

<sup>27</sup> Лебедь А.И. За державу обидно. М., 1995.

# СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ – ВАЖНЕЙШЕЕ УСЛОВИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ ВОЙНЫ

С.В. Полунин,

начальник кафедры конституционного и административного права вуза;

Е.Е. Коробейников,

курсант

*В работе предпринята попытка оценки российского законодательства на предмет соответствия некоторых правовых дозволений (прав и свобод) человека и гражданина потребностям общественного развития с точки зрения обеспечения национальной безопасности. Предметному исследованию подверглось конституционное право человека на свободу информации. Свобода информации – неотъемлемый атрибут информационного общества, вместе с тем, в современных условиях вопросы защиты информации, информационной безопасности приобрели особую значимость в системе обеспечения национальной безопасности России. Проведенное исследование позволило авторам сделать вывод о том, что в условиях эскалации информационного противостояния информация является необходимым ресурсом информационного оружия, а свобода ее распространения – важнейшим условием информационной войны.*

XX век завершился вступлением человеческой цивилизации в новую стадию своего развития – стадию построения информационного общества. Информационное общество – это теоретическая концепция постиндустриального общества, историческая фаза развития цивилизации, в которой высшей ценностью являются информация и знания. Легальное определение информационного общества закреплено в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы: «Информационное общество – общество, в котором информация и уровень ее применения и доступности кардинальным образом влияют на экономические и социокультурные условия жизни граждан».

Свобода информации закреплена ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распро-

странять информацию любым законным способом» (далее – свобода информации). Личность в глобальном информационном обществе является свободной, автономно реализующей принадлежащие ей права и свободы, в том числе и в информационной сфере.

«Право на информацию» становится одним из наиболее важных элементов современных правовых отношений. Информационные технологии приобрели глобальный трансграничный характер и стали неотъемлемой частью всех сфер деятельности личности, общества и государства. Эффективное применение информационных технологий является фактором ускорения экономического развития государства и формирования информационного общества. Мощное и непрерывное влияние на современного человека стал оказывать «Интернет». Его появление предопределило невиданные возможности

доступа человека к огромным массивам информации, знаниям, накопленным человечеством. Объективным достижением информационного общества является создание широких возможностей для самоопределения, самореализации личности, публичной демонстрации собственного мнения и самовыражения. С появлением «Интернета» открылись новые возможности общения между людьми, самообразования, развлечений. Всемирная паутина обеспечила «возможность неограниченного распространения собственной информации, что расценивается большинством пользователей как одно из важнейших достоинств»<sup>1</sup>.

Однако, наряду с этим, приходится констатировать факт наличия вредоносного эффекта от информационного засилья. Обилие информации<sup>2</sup>, колоссальные объемы информационного массива постепенно становятся бременем, обузой для человека. Современный человек нередко пытается укрыться от нее, ограничить доступ к своим персональным данным, данным о частной жизни. Интеграционные процессы в глобальном информационном пространстве оказывают существенное влияние на формирование и развитие личности, не только создают для нее новые возможности для реализации ее социальной энергии, активности, но и приносят в ее жизнь новые риски и проблемы. В условиях глобального информационного общества минимизируется изоляция личности от общества. Жизнь личности, обусловленная коммуникативными про-

цессами, становится более открытой, публичной. Высокие темпы развития науки и техники способствуют динамичному обновлению общественных отношений, что предопределяет необходимость обновления их правовой регламентации. Реалии сегодняшнего дня указывают на необходимость эффективного правового механизма регулирования, охраны и защиты интересов личности, общества, государства в информационной сфере.

Указанные угрозы предопределили некоторые конституционные правоограничения в сфере свободы информации как основополагающего условия соблюдения баланса общественных и частных интересов. Так, в ст. 29 Конституции Российской Федерации обращено внимание на информацию, изъятую из свободного информационного оборота, – сведения, составляющие государственную тайну. Конституция Российской Федерации запрещает сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24). Свобода информации не безгранична. Соответствующие правовые ограничения установлены Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами. С опорой на сформированную систему правоограничений и правовую регламентацию свободы в информационной сфере Конституция Российской Федерации гарантирует каждому охрану достоинства личности, неприкосновенности частной жизни, право на личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23). Основным Законом установлены пределы реализации свободы информации в форме правоограничений (ч. 3 ст. 55): для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья; защиты прав и

<sup>1</sup> Сулейманова Ш.С., Назарова Е.А. Информационные войны: история и современность: учеб. пособие. М., 2017. С. 76.

<sup>2</sup> Информация – сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления (ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ).

законных интересов других лиц; обеспечения обороны страны и безопасности государства. Указанные правоограничения могут быть установлены только федеральным законом. Одним из таких законов является Федеральный закон «О статусе военнослужащих».

Военнослужащие, выполняя конституционно-значимые функции, по сути, являются проводниками государственной политики в области обороны и безопасности. Специфика их правового положения обусловлена особым характером выполняемых задач<sup>3</sup>. Сущность ограничений прав и свобод военнослужащих состоит в установлении законодателем границ и пределов действия прав и свобод. Так, реализуя право на свободу слова, выражение своих мнений и убеждений, доступ к получению и распространению информации, военнослужащие не вправе разглашать государственную или иную охраняемую законом тайну, обсуждать и критиковать приказы командира. Назначением рассматриваемого правоограничения на свободу информации являются: недопущение распространения сведений, составляющих военную и государственную тайну; создание условий для независимой служебной деятельности от какого-либо влияния<sup>4</sup>, осуществляемые в целях обеспечения эффективной профессиональной деятельности отдельно взятых военнослужащих в частности и требуемого качества функционирования военной организации в целом.

В современном мире выражение «информация – высшая ценность» постепен-

но теряет свою всеобщую популярность. Если «ценность» ранее воспринималась как достижение цивилизации, то сейчас данная категория наполнилась неким экономическим содержанием, нередко приобретая свойства фактора производства или же вовсе товара. Информация затрагивает все сферы жизни общества и может являться как средством получения знаний, накопленных человечеством, так и ресурсом информационного оружия, направленного на порабощение сознания и выступающего средством манипуляции обществом<sup>5</sup>.

Россия, стремительно продвигающаяся по пути информатизации всех сфер жизнедеятельности общества, оказалась перед лицом новой серьезной угрозы, исходящей из глобального информационного пространства. В современных условиях информационные технологии приобрели глобальный трансграничный характер и стали неотъемлемой частью всех сфер деятельности личности, общества и государства. В условиях информационного общества информация приобрела особую значимость и в военной сфере. Так, в конце 1996 г. на одном из симпозиумов, посвященных военной доктрине вооруженных сил США XXI столетия (концепция «Force XXI»), представитель Министерства обороны США Р. Банкер представил доклад, согласно которому предполагается деление всего театра военных действий на две составляющие – традиционное пространство и киберпространство. При этом последнее, по взглядам американских военных специалистов, является более значимым. Киберпространство – глобальная

---

<sup>3</sup> Полунин С.В., Васильев А.С. О структуре правового статуса военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2017. № 3. С. 113.

<sup>4</sup> Полунин С.В., Лаптев А.А., Абакумова Е.Б. Конституционное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. Новосибирск, 2018. С. 76.

<sup>5</sup> Манипулирование общественным мнением представляет собой скрытое воздействие на сознание людей в целях побуждения к конкретным поступкам, проводимое в интересах активного субъекта политической манипуляции. – *Прим. авт.*

сфера в пределах информационного пространства, состоящая из взаимозависимой сети информационных технологических инфраструктур, включая глобальную информационную сеть (ГИС) «Интернет», телекоммуникационные сети, компьютерные системы, а также встроенные в них процессоры и контроллеры<sup>6</sup>.

Информационное пространство в армиях наиболее развитых стран стало активно использоваться для решения широкого круга военных задач наряду с сухопутным, морским, воздушным и космическим пространством. Вследствие уязвимости информационно-коммуникационных систем к радиоэлектронным и программно-аппаратным воздействиям в мире возникло и стало быстро распространяться информационное оружие, обладающее трансграничными поражающими факторами, резко возросла роль информационной войны. В этой связи является неслучайным закрепление как стратегического направления глобального развития сети «Интернет» и информационной инфраструктуры Российской Федерации, работы, направленной против использования сети «Интернет» в военных целях<sup>7</sup>.

Следует заметить, что для спецслужб иностранных государств представляют интерес не только данные о местах дислокации воинских частей (соединений) и характере выполняемых задач, но и сведения о частной жизни военнослужащих. При этом огромный массив информации представлен открытыми источниками. По данным аналитического отдела ЦРУ, озвученных в

1947 г. Ш. Кентом, для решения задач мирного времени аналитики получают до 80 % информации из открытых источников. Тремя десятилетиями позднее, в 1976 – 1977 гг., генерал-лейтенантом С. Уилсоном, бывшим руководителем РУМО США, отмечалось, что из открытых источников поступает до 90 % разведанных и только 10 % – за счет работы агентуры<sup>8</sup>.

В настоящее время мощнейшим источником информации являются социальные сети. С их помощью может быть обнаружена информация, способная стать инструментом шантажа или психологического давления на военнослужащих. Например, женатых (замужних) военнослужащих, которые в различных аккаунтах рассказывали о своих любовных похождениях на стороне. Кстати, это экспериментально подтверждено аналитиками НАТО. Эксперимент показал, что с помощью социальных сетей можно не только вычислять дислокацию армейских частей, но и манипулировать военнослужащими, т. е. информация, распространенная через социальные сети российскими военнослужащими, может быть использована для информационно-психологического воздействия на них. По причине этого военнослужащим запретили размещать в социальных сетях и предоставлять журналистам фотографии, видеоролики и геолокационные метки.

Указанные обстоятельства явились причиной изменения законодательства в области обороны и безопасности путем введения запретов и ограничений для военнослужащих на свободу информации. В силу Федерального закона «О внесении измене-

<sup>6</sup> Сибилева О.П. Боевые действия в киберпространстве как новый вызов международно-правовой защите гражданского населения в условиях современных вооруженных конфликтов // Право в Вооруженных Силах. 2021. № 1. С. 71.

<sup>7</sup> Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы» от 9 мая 2017 г. № 203.

<sup>8</sup> Кондратьев А. На основе открытых источников // ВПК. 2009. № 36. URL: <https://vpk-news.ru/articles/7324> (дата обращения: 11.11.2021).

ний в статье 7 и 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 6 марта 2019 г. № 19-ФЗ к ограниченно оборотоспособной информации отнесена информация:

– позволяющая определить принадлежность или предназначение военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, к Вооруженным Силам Российской Федерации, другим войскам, воинским формированиям и органам;

– о деятельности самих военнослужащих или иных военнослужащих и некоторых иных категориях граждан, уволенных с военной службы и пребывающих в запасе;

– о членах семей военнослужащих, их родителях, в том числе информация о месте нахождения указанных лиц;

– о деятельности органов военного управления;

– о дислокации или передислокации органов военного управления или органов управления, объединений, соединений, воинских частей, организаций и подразделений, не отнесенная к перечню сведений, составляющих государственную тайну.

Порядок реализации положений указанного Закона в части использования военнослужащими электронных изделий бытового назначения, в которых могут храниться или которые позволяют с использованием ИТС «Интернет» распространять или предоставлять аудио-, фото-, видеоматериалы и данные геолокации, определен руководителями федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> См., например, Порядок использования военнослужащими войск национальной гвардии Российской Федерации для выполнения своих обязанностей военной службы электронных изделий (приборов, технических средств) бытового назначения, в которых могут храниться или которые позволяют с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» распространять или предоставлять аудио-,

Несоблюдение системы запретов, связанных с распространением информации, указанной в п. 1.1 ст. 7 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ, с использованием телекоммуникационной сети «Интернет» или предоставлением средствам массовой информации квалифицируется как грубое нарушение воинской дисциплины и влечет соответствующее тяжести правонарушения дисциплинарное наказание, вплоть до увольнения с военной службы.

Следует заметить, что, законы, регламентирующие использование средств связи в армии, существуют во многих странах мира. Эксперты из Североатлантического альянса в преддверии военных учений в Европе создали фейковые аккаунты на Facebook и стали общаться оттуда с военнослужащими. Им удалось не только определить местоположение и передвижение отдельных частей, но и спровоцировать солдат на нарушения дисциплины. В США, например, пользование телефоном для личных целей разрешено, однако в случае если военнослужащий обнаружит информацию, составляющую военную или государственную тайну путем размещения, например, в сети «Интернет», то он будет подвергнут военному трибуналу<sup>10</sup>.

В соответствии с Военной доктриной Российской Федерации в настоящее время «намечилась тенденция смещения военных опасностей и военных угроз в информационное пространство и внутреннюю сферу Российской Федерации». При этом к пе-

фото-, видеоматериалы и данные геолокации, утвержденный приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 9 марта 2021 г. № 77.

<sup>10</sup> Петров И. Военным запретили пользоваться смартфонами на службе. URL: <https://rg.ru/2019/03/10/rg-publikuet-zakon-zapreshchaiushchij-voennym-polzovatsia-smartfonamina-sluzhbe.html> (дата обращения 11.11.2021).

речно основных внешних военных опасностей Доктрина информационной безопасности Российской Федерации относит «использование информационных и коммуникационных технологий в военно-политических целях для осуществления действий, направленных против суверенитета, политической независимости, территориальной целостности государств и представляющих угрозу международному миру, безопасности, глобальной и региональной стабильности».

В настоящее время «Интернет» является главным полем деятельности различного рода экстремистских организаций. Появилось даже понятие «информационный экстремизм», т. е. «деятельность, осуществляемая с использованием информационных технологий, сопряженная с формами социально-психического и опосредованного физического деструктивного влияния, результатом которого является достижение публично нелегитимных и противоправных целей»<sup>11</sup>. Различные террористические и экстремистские организации широко используют механизмы информационного воздействия на индивидуальное, групповое и общественное сознание в целях нагнетания межнациональной и социальной напряженности, разжигания этнической и религиозной ненависти либо вражды, пропаганды экстремистской идеологии, а также привлечения к террористической деятельности новых сторонников. Информационные технологии являются высокоэффективным оружием, потенциально способным нанести значительный урон политической системе общества, вплоть до свержения легитимной власти.

Информационная война – «мягкая сила», способная без применения пря-

мого насильственного метода разрушить государство изнутри<sup>12</sup>. В 2008 г. представитель Совета Федерации С. Миронов указал на то, что «целью любой информационной войны является управляемое изменение сознания людей, их отношение к своему обществу, государству и к самим себе. В результате люди могут потерять, сами того не осознавая, собственную волю, а государства – суверенитет. Все это всегда и было целью любой войны. Но теперь этого можно добиваться более «мягкими», но от того не менее опасными средствами»<sup>13</sup>.

Термин «мягкая сила» (*англ. soft power*) впервые был применен профессором Гарвардского университета Дж. Наем, который определял три источника «мягкой силы» страны: культуру страны, ее политические ценности (идеалы) и внешнюю политику. В основе «мягкой силы», согласно его концепции, лежит «способность получать желаемое с помощью привлекательности, а не силы или денег». Воздействие вредоносных иностранных компаний через СМИ, Интернет под прикрытием «красивой обертки» направлено на внедрение в сознание и подсознание населения России, и прежде всего молодежи, выгодных «коллективному Западу» идей, навязывание своих «прогрессивных» культурных «ценностей», осмеивание, осуждение и отторжение исторического наследия России как некоего социального рудимента, забвение богатой культуры русского народа. В свя-

<sup>12</sup> *Коробейников Е.Е.* Информационная война – мягкая сила, как способ достижения политической цели // Основы конституционного строя Российской Федерации (ко дню Конституции РФ): сб. материалов конф. / Новосибир. воен. ин-т им. генерала армии И.К. Яковлева войск национальной гвардии Рос. Федерации Новосибирск, 2020. С. 218.

<sup>13</sup> Цит. по: *Аганов Г.Л.* Феномен информационных войск в сети «Интернет» и его воздействие на современную политику // Гос. и муницип. управление. Учен. зап. СКАГС. 2011. № 1. С. 89.

<sup>11</sup> Там же.

зи с этим особое значение для Российской Федерации приобретает система защиты информационной сферы от деструктивного воздействия.

Социальное развитие общества определяется во многом тем, каким содержанием наполнено информационное пространство, в котором осуществляют свою деятельность отдельные индивиды и социальные группы. Молодое поколение – это будущее нашей страны, и от него зависит, по какому пути пойдет Россия. В связи с этим важнейшим фактором обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в условиях развязанной информационной войны становится военно-патриотическое воспитание граждан нашей страны. Важное значение приобретает ценностное и культурное содержание информационного пространства, а также процесс трансляции его ценностей и норм подрастающему поколению как наиболее активному потребителю информационных услуг.

Вне зависимости от политического режима, формы правления, территориальной организации государственной власти интересы и ценности любого государства состоят: в территориальной целостности, незыблемости суверенитета и социальной стабильности. Информационная сфера играет важную роль в обеспечении реализации стратегических национальных приоритетов России и национальной безопасности страны. Чрезвычайная важность противодействия актам агрессивной информационной войны отмечена в Доктрине информационной безопасности, в которой одним из основных негативных факторов, влияющих на состояние информационной безопасности, указано наращивание рядом зарубежных стран воз-

можностей информационно-технического воздействия на информационную инфраструктуру в военных целях.

Фундаментом правовых основ информационной безопасности является Конституция Российской Федерации и принятые на ее основе законы и подзаконные нормативные правовые акты. Вопросы правовой защиты обработки персональных данных установлены федеральными законами «О персональных данных», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», отдельными положениями Трудового кодекса Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами. На конфиденциальность сведений об участниках борьбы с терроризмом указывает Федеральный закон «О противодействии терроризму».

К законам, имеющим прямым назначением обеспечение информационной безопасности, в силу прямого указания Конституции Российской Федерации (ч. 4 ст. 29) отнесен Закон Российской Федерации «О государственной тайне». Перечень сведений, составляющих государственную тайну, закрепленный в ст. 5 указанного Закона, конкретизирован другими нормативными правовыми актами. Так, Федеральным законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» установлено: «В интересах личной безопасности военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии и членов их семей не допускается распространение в публичных выступлениях, в средствах массовой информации сведений о местах дислокации или о передислокации органов управления войсками национальной гвардии, объединений, соединений, воинских частей войск национальной гвардии,

а также обеспечивается конфиденциальность сведений о военнослужащих (сотрудниках) войск национальной гвардии и членах их семей» (ст. 23). «Сведения о военнослужащих (сотрудниках) войск национальной гвардии, выполнявших (выполняющих) специальные задания по противодействию терроризму, обеспечению безопасности лиц, в отношении которых принято решение о применении мер государственной защиты, составляют государственную тайну» (ст. 26).

Изучению правовых основ информационной безопасности посвящено достаточно большое количество исследований, среди которых следует отметить работы авторов: Г.Л. Агапова<sup>14</sup>, Ш.С. Сулейманова, Е.А. Назаровой<sup>15</sup>, А.К. Жаровой<sup>16</sup>, А.Н. Тарасенковой<sup>17</sup>, О.П. Сибилевой<sup>18</sup> и др. Исследователи сходятся во мнении о необходимости повышения уровня правосознания, правовой культуры как отдельных граждан, так и общества в целом путем реформирования правовых основ системы образования в Российской Федерации. Логичным являются умозаключения о необходимости установления системы контроля за «коммуникативной властью» со стороны государственных институтов и институтов гражданского общества. Большинство авторов отмечают, что, несмотря на многочисленную правовую базу обеспечения информационной безопасности, в России не сформирован эффективный правовой механизм противостояния информационным агрессиям.

<sup>14</sup> Агапов Г.Л. Указ. соч. С. 86 – 102.

<sup>15</sup> Сулейманова Ш.С., Назарова Е.А. Указ. соч. 124 с.

<sup>16</sup> Жарова А.К. Право и информационные конфликты в информационно-телекоммуникационной сфере: моногр. М., 2016. 248 с.

<sup>17</sup> Тарасенкова А.Н. Информационное право: возрастная маркировка, цифровая безопасность и другие вопросы. М., 2019. 176 с.

<sup>18</sup> Сибилева О.П. Указ. соч. С. 71 – 80.

Проблематика информационных войн носит межотраслевой характер, включающий различные аспекты: управленческий, экономический, организационно-технический, правовой, культурологический, психологический и др. В связи с этим только системная, комплексная, целенаправленная, активная деятельность государства способна обеспечить эффективную защиту от угроз информационной безопасности.

Комплексное исследование совокупности нормативных правовых актов военного, административного и трудового права позволило сделать вывод о наличии «уязвимых мест» обеспечения информационной безопасности.

Возвращаясь к положениям Федерального закона «О внесении изменений в статьи 7 и 28.5 Федерального закона «О статусе военнослужащих»», следует заметить, что законодателем не были приняты во внимание особенности комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации (военнослужащими, проходящими военную службу по призыву и по контракту, федеральными государственными служащими и работниками), войск национальной гвардии Российской Федерации (военнослужащими, проходящими военную службу по призыву и по контракту, федеральными государственными служащими, сотрудниками и работниками). Следует констатировать, что решение законодателя на правоограничение в сфере информационной безопасности в условиях военной организации государства носит «половинчатый характер», поскольку распространяется только на военнослужащих. По мнению авторов, представляется целесообразным распространение положений законодательства о правоохра-

ничениях в рассматриваемой сфере общественных отношений дополнительно и на иные категории граждан (на работников, сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих), т. е. на всех лиц, реализующих полномочия в области обороны и безопасности. Такие правоограничения должны быть установлены федеральными законами «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Трудовым кодексом Российской Федерации. Реалии сегодняшнего дня указывают на потребность государства в установлении данного правоограничения.

Подводя итог, следует отметить, что в свете активного развития информационных технологий и массовых коммуникаций, в эпоху глобального информационного пространства информация приобрела особую значимость. Очередной этап эволюции военного искусства характеризуется активизацией использования информационного оружия, обладающего трансграничными поражающими факторами, которые воздействуют на все сферы общественных отношений. В рассматриваемом контексте безграничная свобода информации, в частности ее бесконтрольное распространение<sup>19</sup>, обеспечивает беспрепятственный доступ к информационным массивам, способным, трансформировавшись, нанести ущерб национальным интересам. В условиях эскалации информа-

ционного противостояния информация является необходимым ресурсом информационного оружия, а свобода ее распространения – важнейшим условием информационной войны.

Анализ правовых основ информационной безопасности указывает на наличие достаточно большого количества нормативных правовых актов в указанной сфере общественных отношений. Закрепленная Конституцией Российской Федерации «свобода информации», несмотря на запрет цензуры, не является безграничной. Пределы ее реализации обоснованы вызовами и угрозами современного мира и находят свое формальное выражение в системе законно установленных правоограничений. Однако темпы роста значимости обеспечения информационной безопасности опережают развитие соответствующей сферы права. Образовавшийся «правовой вакуум» незамедлительно используется спецслужбами иностранных государств для осуществления разведывательной деятельности и эскалации информационной войны.

Таким образом, систематический мониторинг законодательства на фоне активизации угроз национальной безопасности России и безотлагательное реформирование правовых основ информационной безопасности должны являться приоритетными в деятельности органов законодательной власти Российской Федерации. При этом важным требованием в условиях правового государства выступает обеспечение оптимального баланса частного и публичного интересов, т. е. баланса между свободой личности и жизненно необходимой для государства системой правоограничений.

---

<sup>19</sup> Распространение информации – действия, направленные на получение информации неопределенным кругом лиц или передачу информации неопределенному кругу лиц (ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

# ВОЕННОЕ ДУХОВЕНСТВО В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ И НОВОЙ СТРАТЕГИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ. ЧАСТЬ 2

О.А. Овчаров,

кандидат юридических наук

*В статье кратко рассмотрены и проанализированы отдельные проблемы совершенствования правовой работы в области государственно-церковных отношений при воссоздании института военного духовенства в войсках, с учетом существенных изменений, произошедших в Конституции России, и новой Стратегии национальной безопасности России, а также с учетом установлений религиозных объединений, предложены возможные пути решения указанных проблем.*

**4. Конституционное сохранение идеалов и запрет на идеологию.** В ст. 13 Конституции России признается идеологическое многообразие и устанавливается запрет на государственную идеологию. А в ч. 2 ст. 67.1 Конституция осторожно говорит о том, что Россия сохраняет «память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство». Но ведь передаваемые из поколения в поколение (в порядке преемственности) идеалы, объединяющие народ и укрепляющие государственное единство, это и есть, по сути, государствообразующая идеология, которая, как следует из указанного текста, признается Конституцией России. Это можно увидеть из определения идеологии.

Идеология – система концептуально оформленных идей, которая выражает интересы, мировоззрение и идеалы различных субъектов политики – классов, наций, общества, политических пар-

тий, общественных движений<sup>1</sup>. Мировоззрение – это целостное представление о природе, обществе, человеке, находящее выражение в системе ценностей и идеалов личности, социальной группы, общества<sup>2</sup>. Идеал – высшая ценность, наилучшее, завершённое состояние того или иного явления; образец личных качеств, способностей; высшая норма нравственной личности (личностный идеал); высшая степень нравственного представления о благом и должном (аксиологический идеал); совершенство в отношениях между людьми (этический идеал); наиболее совершенное устройство общества (социальный идеал)<sup>3</sup>.

Как видно из приведенных определений, идеология в целом сводится к системе идей, выражающих интересы, ценности и идеалы различных субъектов. С учетом того что идеал является высшей ценностью (как видно из определения),

<sup>1</sup> URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Идеология> (дата обращения: 20.08.2021).

<sup>2</sup> Обществознание: учеб. URL: <https://foxford.ru/wiki/obschestvoznaniye/mirovozzreniye-i-ego-raznovidnosti> (дата обращения: 20.08.2021).

<sup>3</sup> URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Идеал> (дата обращения: 20.08.2021).

ценность и идеал очень близкие понятия, связанные тесно с интересом. Одним словом, признание государством идеалов, переданных предками (тысячелетней истории России), и необходимость их сохранения посредством преемственности для укрепления государственного единства – это не что иное по своей сути, как выраженная в завуалированной форме государственная идеология, закрепленная в Конституции России. Поэтому с этой точки зрения, ст. 13 Конституции России о запрете государственной идеологии не вполне согласуется со ст. 67.1 этой же Конституции, по сути, провозглашающей и признающей эту государственную идеологию. Идеологию Российского государства, сплотившую народы, объединявшую Россию на протяжении ее тысячелетней истории и обеспечившую исторически сложившееся государственное единство России, питавшую ее могущество, обороноспособность и непобедимость.

Еще более интересное «столкновение» норм Конституции России можно увидеть при анализе и сопоставлении ст. 2 со ст. 13 Конституции. Как известно, ст. 2 Конституции провозглашает высшие ценности на общегосударственном уровне: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Учитывая, что идеалы и высшие ценности это, по сути, одно и то же (как мы выше выяснили) и то, что идеалы в совокупности (системе) составляют идеологию, можно увидеть явное противоречие. Конституция России в ст. 2 утверждает государственную и обязательную идеологию (либерального толка), поскольку она вменена государству

в обязанность (признание, соблюдение и защита), а в ст. 13 Конституция России устанавливает запрет на государственную и обязательную идеологию.

Здесь же усматривается и другое противоречие между ст. 2 и ст. 67.1 Конституции России. С учетом того что идеалы и высшие ценности – это тождественные понятия, обнаруживается также некая несогласованность идеалов, провозглашенных в указанных статьях. Если в ст. 2 высшие ценности в виде прав и свобод человека провозглашаются в качестве государственных и обязательных идеалов, то в ст. 67.1 эти идеалы по своему сущностному содержанию принципиально иные. Исторические. Они уходят корнями в тысячелетнюю историческую память предков, носят преемственный характер, объединяющий народ и укрепляющий государственное единство, связаны с верой в Бога. Именно этим указанные идеалы и ценны. В чем же их суть и ценность для общества, государства и его обороны?

Суть их следует искать в вере в Бога, в Православии, под влиянием которого формировались идеалы, мировоззрение и система ценностей российского народа, его государственная система и система обороны страны на протяжении последнего тысячелетия. Под влиянием идеалов Православной веры и сегодня находится подавляющее большинство населения страны. При сопоставлении высших ценностей Православия и либерализма (прав и свобод человека) можно увидеть, что это два противоположных по своему сущностному содержанию социальных явления.

Если либерализм на первое место ставит права и свободы человека, то Право-

славие на первое место ставит обязанности (долг) по соблюдению заповедей Божиих и ответственность за их нарушение. По учению Церкви за исполнение указанных обязанностей человека ждет награда – на небе, в Царстве Небесном. А за их нарушение – наказание в аду, в геенне огненной. Права и обязанности суть противоположны, они имеют противоположную направленность, устремленность и содержание.

Права – это когда субъекту правоотношения кто-то должен что-то сделать или дать (например, право на жилье, право на отпуск и т. п.). Здесь в содержании правовой связи (субъекта правоотношения с другими лицами) усматривается вектор направления побуждающего действия – к субъекту. При таких обстоятельствах у личности субъекта (которому другие постоянно что-то должны) постепенно может формироваться устойчивое желание по стяжанию различных благ, эгоистичная устремленность к личному обогащению, к своекорыстной наживе.

В итоге постепенно (под воздействием подобных правовых норм и закрепленной ими либеральной идеологии) может формироваться коррупционное сознание по своекорыстному личному обогащению за счет других. Сознание, которое во многом определяет деятельность человека и под действием корыстного мотива побуждает выйти за рамки дозволенного со всеми его негативными последствиями для общества, государства, обороны страны. Здесь сокрыт ключ к пониманию духовной сущности такого социально опасного явления, как коррупция, и ее связи с либеральной идеологией, закрепленной в законодательстве и способствующей распространению этого разрушительного

порока в массах и государственном аппарате, в том числе и в армейской среде. Получая правовое закрепление, либеральная идеология становится государственной и обязательной, проникает в сознание и волю граждан, способствует формированию коррупционного, криминального сознания, разрушению, по сути, правосознания, а вместе с ним и всей правовой системы, всего правопорядка, а значит, всего государства, которое на них основывается, ими создается и охраняется, на них покоится.

Обязанности – это когда субъект должен кому-то что-то сделать или отдать, – вектор (в содержании правоотношения) от субъекта, т. е. противоположный. В этом случае формируется самоотдача, самопожертвование, бескорыстное служение, созидательная деятельность самого субъекта для других, то, что так необходимо для организации и укрепления обороны. Сознание военнослужащими долга и обязанностей – основа воинской дисциплины (ст. 2 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации), основа обороны страны, основа боеготовности частей и соединений, основа победы в бою. Следовательно, чтобы разрушить оборону, подорвать дисциплину воинов, лишить их победы, необходимо, чтобы сознание военнослужащих основывалось на противоположных идеалах, установках, устремлениях и потребностях, на противоположных долгу и обязанностям ценностях. Такой противоположной ценностью как раз и являются субъективные права человека, которые объявлены в ст. 2 Конституции России высшей ценностью.

**5. Правовые средства разрушения государства и уничтожения народа.** Так, ст. 59 Конституции России в ч. 1

устанавливает для каждого гражданина долг и обязанность по защите Отечества, а в ч. 3 упраздняет эту всеобщую обязанность правом на замену ее альтернативной гражданской службой при наличии у призывника, например, убеждений или вероисповедания, которым противоречит несение военной службы. Как быть с такими защитниками убеждений во время войны? Если их число резко возрастет, кто будет защищать Отечество, поражать живую силу противника в бою? Очевидно, что подобный либеральный подход к защите Отечества и военной службе не способствует укреплению обороны страны. Происходит столкновение интересов государства и личности. При этом либеральная идеология, а вслед за ней и государственное законодательство встает на сторону интересов индивида в ущерб интересам государства и его обороны, т. е. в ущерб безопасности целого народа, множества людей, проживающих в государстве и пользующихся благами его крепкой обороны.

То же можно сказать о свободе человека и его ответственности. Если ответственность призвана наказывать нарушителей (не исполняющих обязанности), то свобода освобождает от наказания, по сути, устраняет ответственность, а вместе с ней и обязанность, делая ее бессмысленной (ведь за нарушение обязанности не будет наказания). Вместе с тем, как утверждал Марк Тулий Цицерон: «Безнаказанность – величайшее поощрение преступления»<sup>4</sup>. Следовательно, свободы, устраняя наказания и порождая безнака-

занность, поощряют преступления, создают благоприятные условия для роста преступности в обществе и государстве, в его военных организациях. Особенно корыстной направленности. Тем самым разрушая государство и его обороноспособность изнутри.

Другой пример, до 1993 г. согласно ч. 1 ст. 121 УК РСФСР за мужеложство предусматривалась уголовная ответственность до пяти лет лишения свободы. Принятие в 1993 г. Конституции России потребовало приведения в соответствии с ней всего текущего законодательства, в связи с чем была декриминализована ответственность за добровольное мужеложство<sup>5</sup>. Вместе с тем, очевидно, что чем больше в стране будет однополых «браков», тем меньше будет рождаться детей и численность защитников Отечества будет неуклонно падать. Не надо пускать ракеты и идти в атаку. Достаточно идеализировать, декриминализовать и популяризировать в стране вероятного противника однополые «браки» (сожителство) и страна будет вымирать и погибать без применения оружия. Как видно, либеральная идеология предоставляет свободу самовырождения народа через свободное распространение среди населения мужеложства. Священное Писание осуждает подобные действия и дает заповедь, всех призывает: «И сотворил Бог человека по образу Своему, по образу Божию сотворил его; мужчину и женщину сотворил их. И благословил их Бог, и сказал им Бог: плодитесь и размножайтесь, и наполняйте землю, и обладайте ею...» (Быт 1; 27 – 28).

---

<sup>4</sup> Афоризмы и цитаты «Преступление и наказание – вечная тема». URL: <https://ctege.info/napravlenie-prestuplenie-i-nakazanie-vechnaya-tema/tsitatyi-i-aforizmyi-po-napravleniyu-prestuplenie-i-nakazanie-vechnaya-tema.html> (дата обращения: 12.10.2021).

---

<sup>5</sup> См. об этом подробнее: *Зайцева Е.А.* История развития ответственности за «мужеложство» // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2015. № 4. С. 50.

Таким образом, можно увидеть, что некоторые идеалы либерализма прямо противоположны некоторым идеалам Православия. В результате этого получается, что в Конституции России провозглашаются в качестве государственных две противоположные, взаимоисключающие идеологии, две системы ценностей, по сути, противоположные идеалы, что вряд ли можно признать правильным. Прояснить такую противоречивую правовую ситуацию, опасную для организации обороны страны, помогает недавно принятая Стратегия национальной безопасности России.

**6. Кризис западной либеральной модели.** Президентом России Указом от 2 июля 2021 г. № 400 была утверждена новая Стратегия национальной безопасности России – важнейший документ, формулирующий государственную политику в такой важной сфере, как национальная безопасность, отражающий современное состояние защищенности государства, общества и личности от внешних и внутренних угроз, а также определяющий меры по улучшению этой защищенности. Важным в Стратегии (п. 10) следует отметить тот факт, что она необходимость наращивания духовного потенциала России ставит наравне с экономическим, политическим и военным потенциалами в один ряд. Такая высокая оценка значимости духовного потенциала России в обеспечении ее национальной безопасности заслуживает особого внимания и рассмотрения в контексте других положений Стратегии.

Важность наращивания духовного потенциала России связана с информационно-психологической и идеологической войной, в которой в первую очередь

уничтожению и фальсификации, высмеиванию и поруганию подвергаются ключевые духовно-нравственные ценности, общие высокие идеалы, скрепляющие единство нации в борьбе с превосходящими силами противника и делающие Россию и ее народ непобедимыми. Что многократно доказывает многовековая военная история России. Разрушение духовных основ государства противника, деморализация, ослабление его сопротивляемости – одна из важных задач при организации военной агрессии, которая в настоящее время может протекать в самых разнообразных формах и проявлениях.

Об этих информационных атаках и свидетельствует Стратегия национальной безопасности России (пп. 19 и 20), указывая, что на международной арене все более актуальной становится проблема морального лидерства и создания привлекательной идейной основы будущего мироустройства. На фоне кризиса западной либеральной модели рядом государств предпринимаются попытки целенаправленного размывания традиционных ценностей, искажения мировой истории, пересмотра взглядов на роль и место России в ней, реабилитации фашизма, разжигания межнациональных и межконфессиональных конфликтов. Проводятся информационные кампании, направленные на формирование враждебного образа России. Недружественные страны пытаются использовать имеющиеся в Российской Федерации социально-экономические проблемы для разрушения ее внутреннего единства, инспирирования и радикализации протестного движения, поддержки маргинальных групп и раскола российского общества. Все более ак-

тивно применяются не прямые методы, направленные на провоцирование долговременной нестабильности внутри Российской Федерации.

Как видно, Стратегия национальной безопасности России прямо указывает, что существуют некие недружественные страны, которые активно стремятся непрямыми методами воздействия спровоцировать в России долговременную нестабильность, т. е. ослабить ее (в том числе и посредством разжигания внутренних вооруженных конфликтов) и подчинить своим корыстным интересам. Превратить ее в колонию, чтобы безнаказанно и прибыльно использовать как инструмент в своих экономических, политических, военных и иных интересах. Как это, по сути, пытались провести в той или иной форме на Кавказе, на Украине, в Грузии, в Сирии и других государствах, где была организована долговременная нестабильность, развязана гражданская война, организованы вооруженные конфликты. Здесь возникает закономерный вопрос: а что это за не прямые методы, активно применяемые в отношении нашей страны нашими противниками?

Этих не прямых методов огромное количество как в экономической, так и в военно-политической сфере. Но мы рассмотрим методы, разрушающие духовный потенциал российского общества, направленные на его деморализацию, ослабление и самоуничтожение. Некоторые из них называет сама Стратегия национальной безопасности России. Это, в частности, проводимые посредством информационных компаний целенаправленные размывание традиционных рос-

сийских ценностей, искажение мировой истории, пересмотр взглядов на роль и место России в ней, реабилитация фашизма. Это разжигание межнациональных и межконфессиональных конфликтов, формирование враждебного образа России, попытки разрушения ее внутреннего единства, в том числе посредством инспирирования и радикализации протестного движения, поддержки маргинальных групп и раскола российского общества.

Перечислена лишь небольшая часть того огромного арсенала методов непрямого действия, используемых западными странами для ослабления и порабощения России. Достаточно важными среди этих методов следует указать размывание традиционных ценностей, искажение истории, которая и несет в себе эти ценности и идеалы, которая наглядно показывает, как они на практике способствуют укреплению единства и повышению обороноспособности государства, несокрушимой мощи его народа.

Таким образом, Стратегия национальной безопасности России раскрывает механизмы уничтожения России, ее ослабления и порабощения. Но от стратегии следует переходить к тактическим действиям, к нормотворческому процессу, содержащему контрмеры, в ответ на нарастающие угрозы, к правовой практике, к кропотливой правоприменительной и правовоспитательной работе по формированию крепкого правосознания, устойчивого к ложным ценностям либерализма, других насаждаемых извне разрушительных лжеучений и социальных пороков.



# ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННЫЙ КОМПЛЕКС:

**управление, экономика и финансы, право**

<i>К.Э. Аракелян. Актуальные вопросы национальной системы развития поставщиков.....</i>	96
<i>Р.А. Саидов, И.А. Попов. Изменился порядок установления цен на продукцию, поставляемую в рамках государственного оборонного заказа.....</i>	107
<i>Е.А. Свиных. Об отчислениях на содержание военных представительств Министерства обороны Российской Федерации и органов их контроля.....</i>	115
<i>Д.Е. Зайков. Антимонопольный комплаенс в Министерстве обороны Российской Федерации.....</i>	120
<i>И.В. Кораблев. Банковское и казначейское сопровождение: сравнительный анализ (продолжение).....</i>	125

# АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РАЗВИТИЯ ПОСТАВЩИКОВ

К.Э. Аракелян,

советник генерального директора АО «РТ-Техприемка»

*В условиях эпохи производства высокотехнологической продукции повышается значимость кооперации производителей ее составных частей (комплектующих изделий).*

*От возможности поставщиков гарантировать качество комплектующих изделий во многом зависит способность производителей высокотехнологической (авиационной, ракетной, медицинской) продукции обеспечить потребности заказчиков. Таким образом, вопросы развития поставщиков приобретают масштабный характер.*

*В статье рассмотрены механизмы государственного и отраслевого регулирования развития поставщиков в России.*

Для производства военной техники и продукции двойного назначения важное значение имеет выстроенная система кооперации производителей как конечного изделия, так и комплектующих изделий.

В данном процессе немаловажную, а нередко и основную роль играют поставщики комплектующих изделий. От их способности полностью удовлетворять требования заказчиков зависит возможность производителей военной техники и продукции двойного назначения качественно выполнять обязательства по государственным контрактам и договорам.

С учетом важности роли поставщиков в процессах производства национальной

продукции их развитию уделяется внимание как со стороны государства, так и со стороны государственных корпораций и бизнеса.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2018 г. № 2549-р утвержден план мероприятий по развитию системы поставщиков, обеспечивающий расширение масштабов субконтрактации, в том числе в рамках деятельности крупнейших компаний с государственным участием и центров субконтрактации, проведению сессий производителей.

Данный план разбит на пять направлений, каждое из которых включает ряд мероприятий.

Направления развития поставщиков	Мероприятия
1. Общее	Анализ действующей в России и за рубежом практики субконтрактации, включая оценку объемов указанной формы деятельности, выявление наиболее эффективных механизмов, в том числе с учетом перспектив развития цифровых платформ, барьеров, препятствующих реализации такой практики, в частности, в сфере нормативно-правового регулирования, а также анализ возможности создания отраслевых центров субконтрактации

Направления развития поставщиков	Мероприятия
<b>1. Общее</b>	<p>Разработка предложений по внедрению лучших российских и зарубежных практик субконтрактации, а также ее развитию в рамках деятельности крупнейших компаний с государственным участием и центров субконтрактации</p>
	<p>Формирование концепции создания российского сегмента евразийской сети промышленной кооперации и субконтрактации</p>
	<p>Предложения по формированию системы мониторинга субконтрактации в рамках деятельности крупнейших компаний с государственным участием и центров субконтрактации, а также подготовка предложений по включению показателей, характеризующих развитие субконтрактации и соответствующих мероприятий в отраслевые документы стратегического планирования и государственные программы Российской Федерации, в том числе в отраслях машиностроения</p>
	<p>Предложения по разработке методических рекомендаций, описывающих процесс развития системы поставщиков, обеспечивающих расширение масштабов субконтрактации, в том числе в рамках деятельности крупнейших компаний с государственным участием и центров субконтрактации, а также проведению сессий производителей</p>
	<p>Инициирование разработки стратегий развития системы поставщиков в компаниях с государственным участием, в том числе сессий поставщиков, а также разработки и реализации образовательных программ в сфере субконтрактации для профильных сотрудников компаний с государственным участием</p>
	<p>Анализ практики применения Постановления Правительства Российской Федерации «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 2 декабря 2017 г. № 1465 и подготовка при необходимости предложений по его совершенствованию</p>
	<p>Разработка и внедрение в субъектах Российской Федерации методических рекомендаций по вопросам оказания финансовой, имущественной, информационной, маркетинговой и иной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в целях стимулирования их развития в качестве потенциальных поставщиков (исполнителей, подрядчиков) при осуществлении закупок товаров, работ, услуг заказчиками, определенными Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»</p>

Направления развития поставщиков	Мероприятия
<p><b>2. Мероприятия в субъектах Российской Федерации</b></p>	<p>Внесение изменений (при необходимости) в методические рекомендации по вопросам оказания финансовой, имущественной, информационной, маркетинговой и иной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в целях стимулирования их развития в качестве потенциальных поставщиков (исполнителей, подрядчиков) при осуществлении закупок товаров, работ, услуг заказчиками, определенными Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»</p>
	<p>Подведение итогов внедрения в субъектах Российской Федерации методических рекомендаций по вопросам оказания финансовой, имущественной, информационной, маркетинговой и иной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства в целях стимулирования их развития в качестве потенциальных поставщиков (исполнителей, подрядчиков) при осуществлении закупок товаров, работ, услуг заказчиками, определенными Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»</p>
<p><b>3. Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в рамках реализации подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»</b></p>	<p>Утверждение перечня мероприятий, направленных на консолидацию мер поддержки инновационных, высокотехнологичных субъектов малого и среднего предпринимательства (включая оказание финансовой, имущественной, консультационной, правовой и иной поддержки, обеспечение доступа к программам льготного лизинга, реализуемым региональными лизинговыми компаниями, в уставные капиталы которых внесен взнос акционерным обществом «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» для реализации уставных целей указанного акционерного общества), и их реализация</p>
	<p>Определение уполномоченного органа государственной власти или организации, ответственных за создание и координацию деятельности национальных центров субконтрактации</p>

Направления развития поставщиков	Мероприятия
<p style="text-align: center;"><b>4. Мероприятия, направленные на создание цифровых платформ в сфере торговли и субконтракции</b></p>	<p>Проведение стратегических сессий с участниками отраслей (подотраслей, секторов, рынков) в целях формирования предложений по созданию условий (нормативных, технологических, организационных и пр.) для формирования цифровых платформ в сфере торговли и субконтракции</p>
	<p>Разработка предложений по созданию условий (нормативных, технологических, организационных и пр.) для формирования цифровых платформ в сфере торговли и субконтракции с представлением проектов соответствующих «дорожных карт» (в случае необходимости)</p>
	<p>Создание электронных сервисов промышленной кооперации и субконтракции российского сегмента евразийской сети промышленной кооперации и субконтракции для включения в евразийскую сеть промышленной кооперации и субконтракции, формирование российской части единого реестра промышленных предприятий (контракторов и субконтракторов)</p>
	<p>Мониторинг формирования цифровых платформ в сфере торговли и субконтракции</p>
	<p>Подготовка и утверждение методических рекомендаций по оказанию содействия в вовлечении в кооперационные процессы государственных корпораций, предприятий, в том числе малого и среднего предпринимательства, производителей товаров и услуг для дозагрузки свободных производственных мощностей, подбора надежных поставщиков, а также возможности продвижения производимой продукции и оказываемых услуг с использованием созданных электронных сервисов субконтракции</p>
<p style="text-align: center;"><b>5. Мероприятия по созданию нормативной правовой базы, обеспечивающей взаимодействие юридических лиц в рамках цифровых платформ в сфере торговли и субконтракции</b></p>	<p>Подготовка предложений по разработке отраслевых каталогов товаров, работ, услуг, применяемых в рамках цифровых платформ в сфере торговли и субконтракции, с учетом позиций каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и требований, установленных Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 8 февраля 2017 г. № 145</p>
	<p>Подготовка предложений по обеспечению автоматизации заключения совершаемых в электронной форме сделок и договоров в рамках цифровых платформ в сфере торговли и субконтракции</p>

## ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННЫЙ КОМПЛЕКС

Из указанного выше плана наглядно прослеживается линия поддержки малого и среднего предпринимательства и внедрения цифровых технологий. Однако проблема развития поставщиков имеет более широкий спектр.

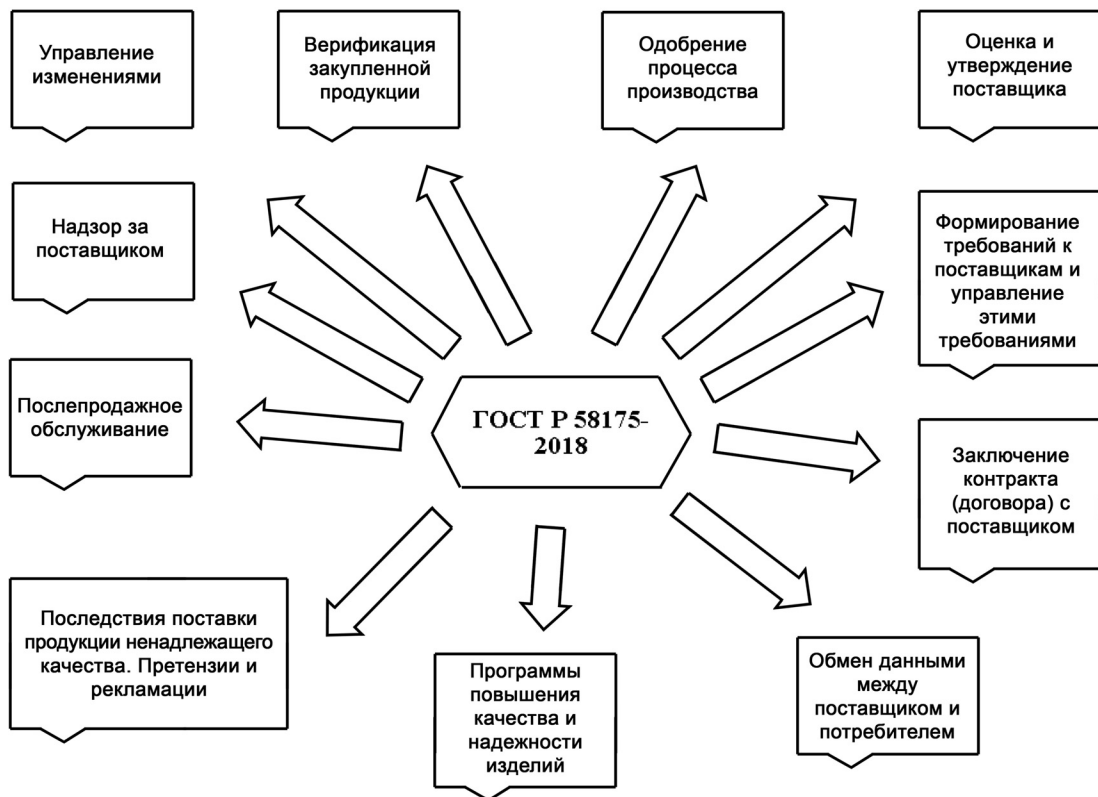
Для решения данных вопросов на отраслевом уровне в инициативном порядке был разработан национальный стандарт ГОСТ Р 58175-2018 «Авиационная техника. Управление поставщиками при создании авиационной техники. Общие требования» (далее – ГОСТ). Данный стандарт разработан рабочей группой из представителей АО «Вертолеты России», АО «Объединенная двигателестроительная корпорация», ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация».

ГОСТ был принят впервые, ранее подобных документов не разрабатывалось. В

настоящее время проходит этап его внедрения на предприятиях авиационной отрасли. В ходе внедрения на практике возникает ряд сложностей в части противоречия, связанного с отбором поставщиков. При осуществлении процедур закупок продукции для нужд заказчика отбор поставщиков осуществляется в соответствии нормами действующего законодательства<sup>1</sup>, регулирующими закупочную деятельность.

Содержание ГОСТа дает возможность получить ответы на множество вопросов, связанных с решением задач по управлению поставщиками в авиационной отрасли (см. приведенную ниже схему).

<sup>1</sup> Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ; Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ.



ГОСТ предусматривает ряд требований к отбору поставщиков:

- требования к поставляемой продукции, процессам и услугам (например, чертежи, спецификации, технические условия, рабочие инструкции и др.);

- требования к системе менеджмента качества (например, национальные, межгосударственные и международные стандарты, дополнительные требования к отдельным элементам СМК);

- требования федерального и авиационного законодательства;

- требования программы (согласованные процедуры управления проектом);

- требования к технологическим возможностям и производственным мощностям;

- требования конечных потребителей (эксплуатантов, головного изготовителя, головного разработчика);

- другие необходимые требования.

При этом в обязанность потребителя входит проведение документированной процедуры по оценке поставщиков, которая включает:

- классификацию поставщиков по типу продукции;

- критерии оценки поставщиков;

- порядок проведения оценки.

Согласно требованиям ГОСТа потребитель должен осуществлять закупки только у утвержденных поставщиков. Механизм реализации данного требования осуществляется путем допуска на конкурентные процедуры только поставщиков, прошедших квалификационную оценку и утверждение. Однако, как упоминалось выше, данное требование не совсем гармонизировано с нормами законодательства о закупочной деятельности, тем самым реализация данного требования стала затруднительной.

Регулированием вопросов управления поставщиками занимаются не только органы государственной власти, данному вопросу также уделяется большое внимание в Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех».

Политика данной корпорации в области управления поставщиками наглядно прослеживается в Положении о порядке взаимодействия в области качества организаций Государственной корпорации «Ростех» при создании продукции (далее – Положение)<sup>2</sup> и Стандарте Государственной корпорации «Ростех» СТО РТ СУКК 23.007-2019 «Система управления качеством корпорации. Аудиты поставщиков организаций Государственной корпорации «Ростех»»<sup>3</sup>.

В Положении конкретизируются вопросы управления поставщиками в части взаимодействия между предприятиями, входящими в Государственную корпорацию «Ростех», т. е. заказчики и поставщики являются предприятиями данной корпорации (см. схему, приведенную ниже).

В Положении подчеркивается особая роль потребителя в управлении поставщиками.

Так, потребитель предъявляет следующие требования к поставщику:

- к управлению специальными и особо ответственными технологическими процессами;

- по контролю реализации требований директивной технологической документации (при ее наличии);

<sup>2</sup> Утверждено приказом Государственной корпорации «Ростех» от 10 декабря 2015 г. № 230 (в редакции приказа Государственной корпорации «Ростех» от 20 февраля 2019 г. № 12).

<sup>3</sup> Приложение № 2 к приказу Государственной корпорации «Ростех» от 11 декабря 2019 г. № 145.



– в рамках текущего производства проводить систематический контроль всех своих технологических процессов и анализ возможностей процессов;

– по разработке перечней методов испытаний, подлежащих аттестации в соответствии с требованиями технологической документации, а также представлению графиков их аттестации;

– по действиям с несоответствующей продукцией;

– по управлению проектом;

– к условиям проектирования, разработки и управлению проектными данными;

– по разработке и согласованию с потребителем порядка управления проектными данными в отношении проектируемой продукции;

– по управлению субпоставщиками;

– к условиям производства;

– к поставкам продукции;

– к послепродажной поддержке продукции.

При этом в рамках *требований к управлению специальными и особо ответственными технологическими процессами* затрагиваются следующие вопросы:

а) разработка перечней, используемых при изготовлении поставляемой продукции специальных и особо ответственных технологических процессов (операций) (при их наличии). Указанные перечни подлежат согласованию с военным представительством или специализированной организацией, контролирующей качество технологических процессов изготовления материалов и полуфабрикатов по ГОСТу Р 54501-2011. Перечень поставщик представляет потребителю;

б) наличие документированных процедур валидации и периодической повторной валидации специальных процессов;

в) проведение поставщиком оценки состояния выполнения требований, установленных к управлению специальными и особо ответственными технологическими процессами. Проведение такой оценки может быть осуществлено поставщиком при внутренних аудитах. Оценку соответствия специальных и особо ответственных технологических процессов должны проводить только соответствующие установленным требованиям аудиторы;

г) наличие документированных процедур аттестации особо ответственных технологических процессов, которые включают в себя требования (но не ограничиваться ими), в том числе:

- по оценке наличия и оценке квалификации персонала;

- по аттестации методик выполнения работ по исполнению заказа;

- по аттестации технологического оборудования, инструмента и средств технологического оснащения;

- по аттестации помещений в случае, если выполнение работ должно проводиться в условиях управляемой среды;

- по аттестации средств измерений, испытаний и контроля;

- по оформлению актов аттестации технологических процессов.

При возникновении ситуации, когда поставщик и потребитель *участвуют в одном проекте*, предусматривается особый порядок управления проектом, который включает:

- определение ответственных руководителей проекта с обеих сторон;

- регламентацию стадий проекта и объемов работ, которые должны быть выполнены на каждой стадии;

- порядок передачи и приемки работ;

- порядок проведения анализа и мониторинга рисков;

- другие совместные действия, необходимые для синхронизации работ по проекту.

Особенность требований по *управлению субпоставщиками* заключается в том, что потребитель устанавливает в проекте договора требования к поставщику о согласовании состава его субпоставщиков (применительно к закупаемой потребителем продукции), а также предусматривает в проекте договора:

- обязанность поставщика продемонстрировать потребителю свою способность управлять субпоставщиками, в частности способность транслировать требования потребителя (и его внешнего заказчика) в адрес своих субпоставщиков (с учетом специфики этих поставщиков), устанавливать критерии оценки и контролировать их выполнение. Типовыми критериями оценки способности поставщика управлять своими субпоставщиками могут быть свидетельства о принятых субпоставщиками требований потребителя и данные, подтверждающие выполнение этих требований;

- свое право проводить аудиты у субпоставщиков поставщика и другие способы контроля переданных им работ.

Особенность требований к *условиям производства* заключается в том, что потребитель устанавливает поставщику требования по наличию лицензии на право производства данного вида продукции, разработке программы или планов обеспечения качества в соответствии с нормами, установленными национальными или государственными военными стандартами (ГОСТ Р ИСО 10005, ГОСТ РВ 52375) и требованиями потребителя, а также вклю-

чает в договор связанные с обеспечением качества требования, предусмотренные законодательными и подзаконными нормативными правовыми актами и применимыми стандартами.

Процесс управления поставщиками в соответствии с Положением предусматривает процедуры оценки и одобрения поставщиков.

Процедура оценки поставщика проводится в следующих случаях:

- в целях снижения риска неисполнения поставщиком договорных обязательств, расширения круга возможных поставщиков;

- в случае принятия решения о необходимости проведения оценки и одобрения поставщиков;

- когда показатели и критерии оценки, используемые для одобрения поставщиков, а также порядок их проверки в ходе исполнения контракта (договора) могут включаться в проекты контрактов (договоров) и оцениваться после их заключения;

- когда показатели и критерии оценки, используемые для одобрения поставщиков, могут быть использованы при установлении квалификационных требований, критериев и порядка оценки при проведении процедуры закупки в части наличия материально-технических и кадровых ресурсов, необходимых для исполнения обязательств по контракту (договору), и условий исполнения контракта (договора);

- в случае оценки потенциального поставщика, включающей анализ рисков невыполнения требований контракта (договора). Типовые элементы оценки потенциального поставщика определяются потребителем с учетом требований применяемых нормативных документов по стандартизации (например, ГОСТ Р 58175).

*Одобрение поставщика* осуществляется в соответствии с требованиями законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих закупочную деятельность<sup>4</sup>, по результатам оценки поставщика в случае принятия решения о необходимости проведения такого одобрения.

В целях оценки соответствия установленным критериям потребитель проводит аудит поставщиков. По согласованию с поставщиком аудит может проводиться третьей независимой стороной. При наличии замечаний по результатам аудита поставщик составляет план корректирующих действий и согласовывает с заказчиком срок повторного аудита.

Аудиты поставщиков могут проводиться на различных стадиях реализации проектов. В частности, это могут быть:

- ознакомительные аудиты, нацеленные на предварительную оценку поставщика и принятие решения о его готовности к выполнению договорных обязательств;

- аудиты производственных возможностей поставщика, нацеленные на проверку выполнения обязательств поставщика в ходе выполнения договорных обязательств;

- аудиты выполнения требований согласованных процедур;

- аудиты, ориентированные на проблемы (например, проблемы, вызванные отказами ПКИ или дефектами материалов).

Порядок организации проведения аудита поставщиков в Государственной корпорации «Ростех» регламентирован Стандартом Государственной корпорации «Ростех» СТО РТ СУКК 23.007-2019 «Система управления качеством корпорации. Аудиты

<sup>4</sup> Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ; Единое Положение о закупке Государственной корпорации «Ростех».

поставщиков организаций Государственной корпорации «Ростех»».

В данном Стандарте отражены вопросы, регулирующие процесс проведения аудитов поставщиков, в том числе:

- планирование аудитов;
- компетентность аудиторов. Группа по аудиту;
- подготовка к аудиту;
- проведение аудита;
- действия по результатам аудита;
- документированная информация по результатам аудита.

Аудиты поставщиков могут проводиться комиссиями, сформированными из специалистов потребителя или комиссиями вышеназванной корпорации.

При этом аудиты поставщиков комиссиями со стороны только потребителя проводятся по процедурам потребителя.

Потребители, имеющие общего поставщика, проводят совместный аудит этого поставщика.

По результатам проведенных аудитов поставщик определяет коренные причины несоответствий, разрабатывает мероприятия, содержащие меры коррекции, и корректирующие действия.

Мероприятия должны быть согласованы с проверяющей стороной на предмет их адекватности выявленным несоответствиям. По мере реализации мероприятий поставщик и проверяющая сторона оценивают результативность указанных мероприятий. Критериями результативности мероприятий могут служить динамика изменений показателей качества закупаемой продукции, в том числе динамика отказов в эксплуатации и повторяемость несоответствий, выявляемых, в частности, в ходе последующих аудитов.

Динамика норморегулирования процессов управления поставщиками в Государственной корпорации «Ростех» говорит о важности данного направления и наличии соответствующих компетенций по их реализации.

Процесс управления поставщиками также включает в себя систему разработки и выполнения «Стратегии развития поставщиков». Данный механизм предусмотрен распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2018 г. № 2549-р.

Потребители могут реализовывать *несколько различных стратегий*, нацеленных на улучшение производительности и развитие всех возможностей своих поставщиков, в том числе:

- 1) стимулирование соревновательности (конкуренции) среди поставщиков;
- 2) системную оценку и сертификацию;
- 3) прогрессивную систему стимулов;
- 4) прямое участие в деятельности поставщика.

Первые три стратегии можно отнести к внешним, так как потребитель заинтересован в развитии поставщиков, для чего использует драйверы внешнего рынка, чтобы повысить уровень производительности своих поставщиков. Четвертая из указанных выше стратегий – прямое участие (вовлеченность) – это внутренняя стратегия, поскольку она подразумевает прямые инвестиции в деятельность поставщика со стороны потребителя – заказчика поставок.

Рассмотрим особенности данных стратегий.

**Стимулирование соревновательности (конкуренции).** Потребитель может «давить» на поставщиков, усиливая среди них конкуренцию посредством стратегии множественных источников снабжения. Использование более чем одного поставщика

помогает потребителю высвободить рыночные силы, извлекая выгоды из тендеров между поставщиками. Далее потребитель может распределять объемы поставок среди поставщиков, объявляя, что лучшие по эффективности работы будут получать заказы на большие объемы поставок. Оставшиеся поставщики мотивированы тем, что каждый из тех, кто улучшит эффективность своей деятельности по одному из критериев (например, по качеству, доставке или снижению расходов), будет рассматриваться потребителем как имеющий преимущество в ряду прочих. Подобная политика оказывает давление и на основного поставщика, побуждая его не снижать уровень своей работы.

**Системная оценка и сертификация.** Потребитель может использовать различные методики для оценки поставщика по таким параметрам, как качество, доставка, уровень расходов, технические возможности и механизмы управления.

Данная стратегия в настоящее время применяется в Государственной корпорации «Ростех».

Системная оценка должна передаваться по каналам обратной связи и самим поставщикам, чтобы те знали, каковы ожидания потребителя поставок относительно эффективности действий поставщиков и перспектив улучшения производительности с учетом прямых пожеланий покупателя.

**Прогрессивная система стимулов (incentive).** Потребитель может выступать с широкими индикативами, касающимися поставщиков и включающими увеличение объема бизнес-операций, определение приоритетных направлений в бизнесе, использование различных методов поощрения и совместные схемы снижения издержек.

**Прямое участие в деятельности.** Потребитель может проактивным образом развивать поставщиков, принимая непосредственное участие в их деятельности. Прямое вовлечение подобного рода может включать следующие направления:

- инвестиции в основные фонды и оборудование. Например, потребитель может вкладывать деньги в штампы и арматуру;

- частичное приобретение фирмы поставщика. Этот подход широко использовали японские производители, такие как Toyota и Nissan, которые имеют долю в 20 – 50 % в собственности своих поставщиков (Dyer, 1996). Эти «вертикальные keiretsu» обеспечивают интенсивные взаимосвязи по линии покупатель – поставщик и высокий уровень внутригрупповых торговых операций, а также соответствующие инвестиции со стороны поставщиков в развитие и оборудование. Нередко такие взаимоотношения распространяются и на зарубежные организации, когда внешняя экспансия головной фирмы определяет инвестиции на иностранных территориях (например, в США), а затем и операции поставщиков первого и второго уровней;

- вложения в человеческий капитал и организационные ресурсы. Речь идет о тренингах и обучении инженерного персонала поставщиков, обмене визитами и взаимной адаптации, помогающей улучшить взаимные отношения.

Подводя итоги рассмотрения актуальных вопросов развития поставщиков, можно сделать вывод об их масштабности и актуальности при производстве национальной продукции и, как следствие, влиянии на экономику в целом.

# ИЗМЕНИЛСЯ ПОРЯДОК УСТАНОВЛЕНИЯ ЦЕН НА ПРОДУКЦИЮ, ПОСТАВЛЯЕМУЮ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА

**Р.А. Саидов,**

независимый эксперт по государственным закупкам, а также поставкам, осуществляемым в рамках государственного оборонного заказа;

**И.А. Попов,**

эксперт 7-го квалификационного уровня по государственным закупкам

*Актуальность статьи обусловлена прежде всего принятым и вступившим в законную силу Постановлением Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу» от 23 августа 2021 г. № 1388. Среди основных нововведений данного документа можно выделить следующие:*

*– установлена процедура подготовки заключения о цене на продукцию по государственному оборонному заказу;*

*– уточнен порядок применения метода индексации по статьям базовых затрат, установлена обязанность представлять заключение о цене на продукцию, подготовленное военным представительством Министерства обороны Российской Федерации или иного уполномоченного государственного заказчика;*

*– установлена процедура подготовки заключения о цене на продукцию, подготовленного военным представительством Министерства обороны Российской Федерации или иного уполномоченного государственного заказчика;*

*– внесен ряд других уточнений в Положение о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу.*

*Подробнее принятые нововведения представлены в данном обзоре вышеназванного Постановления Правительства Российской Федерации.*

По сложившейся в последние десятилетия практике применения законодательства о регламентированных закупках в Российской Федерации государство к вопросам ценообразования относится в достаточной мере внимательно и щепетильно. Так, в определенных правовых системах оно обязывает заказчиков обосновывать начальные цены контрактов различными методами (например, в Федеральном законе № 44-ФЗ), какие-то цены

напрямую устанавливает посредством прямой тарификации, в других случаях (например, в государственном оборонном заказе) вводятся жесткие элементы регулирования цен продукции, поставляемой в рамках государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ, гособоронзаказ). Все перечисленные принимаемые государством меры преследуют одну главную стратегическую цель – не допустить необоснованного увеличения цен на товары, работы, ус-

луги, приобретаемые за счет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Пунктом 58 Положения о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу (далее – Положение о госрегулировании цен), утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1465, в частности, установлено ограничение прибыли в цене товара, основной сутью которого является запрет на включение в цену продукции, закупаемой в рамках гособоронзаказа, нормы прибыли больше установленной величины. Ограничение размеров плановой рентабельности (прибыли) предусмотрено только при определении цены на продукцию, в отношении которой осуществляется государственное регулирование цен, затратным методом и методом индексации по статьям затрат (п. 58 Положения о госрегулировании цен). В то же время ч. 3 ст. 8 Федерального закона «О государственном оборонном заказе» от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ прямо запрещает действия (бездействие) головного исполнителя (исполнителя), влекущие за собой необоснованное завышение цены и направленные на установление экономически, технологически или иным образом не обоснованной цены на продукцию, превышающей цену, сложившуюся на соответствующем товарном рынке.

Следует отметить, что ранее, в 2020 г., Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2020 г. № 1582 в Положение о госрегулировании цен были внесены корректировки, в соответствии с которыми увеличивался минимальный размер плановой рентабельно-

сти (прибыли) в цене продукции, поставляемой по гособоронзаказу, в том числе в рамках кооперации головного исполнителя, до величины не менее 10 % плановых собственных затрат организации на поставку продукции (включая производство). В рамках данного документа установлен размер плановой рентабельности в цене продукции:

– плановая рентабельность (прибыль) на собственные затраты устанавливается в диапазоне от 10 до 20 %, включая его границы, т. е. нижний порог составляет 10 %, а верхний – 20 %;

– плановая рентабельность на привлеченные затраты устанавливается в диапазоне от 0 до 1 %, также включая границы, т. е. установление нулевой плановой рентабельности на привлеченные затраты законодательно не запрещено.

Определив цену на продукцию с использованием данного правила, следует применить дополнительное правило, которое обязывает провести проверку на предмет соответствия рассчитанной прибыли в цене на продукцию следующему требованию: «Плановая рентабельность (прибыль) составляет не менее 5 % себестоимости продукции». Важно помнить, что такая проверка выполняется только в том случае, если доля собственных затрат в себестоимости продукции составляет не менее 20 %, причем осуществляется проверка в отношении продукции, поставляемой как головным исполнителем, так и в рамках кооперации. Максимальный размер рентабельности (прибыли), устанавливаемый для головных исполнителей, в случае направления ими части прибыли на развитие производства изменен. Для таких головных исполнителей плановая рентабельность на продукцию,

поставляемую головным исполнителем, устанавливается в размере суммы до 1 % от привнесенных затрат и от 20 до 25 % от собственных затрат, при условии обоснования головным исполнителем необходимости направления им части прибыли на развитие производства.

Как говорилось выше, в 2021 г. Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2021 г. № 1388 были внесены очередные изменения в части государственного регулирования цен в рамках ГОЗ.

Из ключевых нововведений рассматриваемого документа считаем необходимым выделить прежде всего следующие: была доработана профильная терминология. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2021 г. № 1388 введено точное определение базовых цен, под которыми в настоящее время понимаются фиксированные цены на продукцию ГОЗ, рассчитанные затратным методом в условиях базового года, которые используются для определения цен на продукцию на очередной год и плановый период. Для расчета применяются метод индексации базовой цены или метод индексации по статьям базовых затрат. Кроме этого, дано новое определение дефиниции «привнесенные затраты», которое в настоящее время еще не вступило в силу и начнет действовать с 1 января 2022 г. Привнесенными затратами являются затраты на приобретение товаров, работ, услуг, а также на оплату налогов и сборов, связанных с приобретением таких товаров, работ, услуг, включаемые в себестоимость продукции в составе прямых затрат. Следует отметить, что к привнесенным затратам не относятся, например, сопутствующие расходы, такие

как издержки на организацию и траты во время командировок. Таким образом, затраты на покупку основных материалов, используемых в производстве, становятся привнесенными затратами. Для сравнения: в действующей редакции вышеуказанного Постановления Российской Федерации «привнесенные затраты» – затраты на приобретение покупных комплектующих изделий (полуфабрикатов), специального оборудования для научных экспериментальных работ, а также работ и услуг сторонних организаций (за исключением командировочных расходов). Данное изменение является весьма важным с учетом того факта, что если цена контракта в рамках ГОЗ определялась затратным методом (п. 54 Постановления Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1465), то прибыль в составе цены на продукцию не может превышать 1 % привнесенных затрат и 20 % собственных затрат организации на поставку (включая производство) продукции (до 25 % в случае необходимости направления части прибыли на развитие производства). При этом величина рентабельности (прибыли) в составе цены на продукцию не может быть менее 10 % плановых собственных затрат, а для головного исполнителя в случае, если доля его собственных затрат в себестоимости продукции составляет 20 % и более, менее 5 % себестоимости продукции.

Следует обратить внимание на то, что до вступления в силу вышеуказанной нормы порядок определения привнесенных и собственных затрат, а также начисляемой прибыли останется прежним вне зависимости от года, на который такая цена формируется. Цены (в том числе базовые), пересмотру не подлежат, если

инное не предусмотрено действующим законодательством Российской Федерации.

Для того чтобы исключить возникновение спорных ситуаций в практической плоскости, связанных с переводом иных видов цен в фиксированные, после вступления в силу указанной выше нормы ФАС России рекомендует по соглашению сторон устанавливать порядок перевода цен в заключаемых в 2021 г. государственных контрактах, контрактах на поставку продукции по ориентировочным (уточняемым) ценам или ценам, возмещающим издержки, который будет соответствовать рассматриваемым изменениям. Данная рекомендация приведена в письме ФАС России от 15 сентября 2021 г. № ДФ/78087/21.

Далее, следует отметить, что с 1 января 2022 г. все накладные расходы необходимо относить к собственным затратам. Уточнено определение «базовая цена» – это фиксированная цена на продукцию, определенная затратным методом в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1465 в условиях базового года и используемая для определения цены на продукцию на очередной год и плановый период с применением метода индексации базовой цены или метода индексации по статьям базовых затрат (ранее в таких случаях допускалось применение ориентировочной цены). Определение базовой цены должно быть зафиксировано сторонами государственного контракта (контракта) посредством использования формы № 1 приложения № 5 к приказу ФАС России от 26 августа 2019 г. № 1138/19. Кроме того, был скорректирован перечень оснований для использования метода индексации по статьям базовых затрат.

Такую методологию необходимо применять при одновременном выполнении нескольких условий:

- для расчета не применяются методы анализа рыночных индикаторов, сравнимой цены, индексации базовой цены;
- базовая цена единицы продукции определена заранее;
- условия производства и поставки продукции по ГОЗ существенно не менялись;
- технологический цикл производства изделий гособоронзаказа длится три года или более.

Обращаем внимание на то, что в случае формирования цены с применением метода индексации базовой цены, состав предложения о цене должен включать в себя комплект документов, обосновывающих базовую цену, если такие документы ранее не представлялись заказчику. Порядок разъясняет ФАС России в письме от 15 сентября 2021 г. № ДФ/78087/21.

Еще один важный аспект – это дополнение, введенное Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2021 г. № 390, в соответствии с которым существенными изменениями условий поставки (в том числе производства) продукции являются обстоятельства, при наступлении которых происходит изменение себестоимости продукции в текущем году по сравнению с себестоимостью в базовом году более чем на 5 % и при этом плановая рентабельность (прибыль) в случае увеличения в текущем году себестоимости продукции снижается до уровня ниже 10 % плановых собственных затрат головного исполнителя (исполнителя) на поставку (включая производство) этой продукции, а для головного исполнителя (исполнителя) в

случае, если доля его собственных затрат в себестоимости продукции составляет 20 % и более. Изменение себестоимости продукции менее 5 % происходит в результате действия одного или нескольких из следующих факторов:

- изменение требований к поставляемой продукции государственным заказчиком (заказчиком) или по согласованию с ним организацией, имеющей государственные контракты (контракты) на выполнение работ (в том числе НИОКР), оказание услуг в отношении этой продукции, повлекшее внесение изменений в конструкторскую и (или) техническую документацию на указанную продукцию;
- изменение ежегодного объема поставки (в том числе производства) продукции и (или) выручки организации;
- изменение курса рубля по отношению к иностранным валютам;
- принятие федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Федерации, правовых актов органов местного самоуправления;
- изменение объема и (или) состава специальных затрат и (или) затрат на подготовку и освоение производства такой продукции.

На текущем этапе были добавлены два пункта:

- изменение схемы использования давальческих материальных ресурсов (сырья, материалов, полуфабрикатов и покупных комплектующих изделий);
- изменение цены продукции, поставляемой в рамках кооперации головного исполнителя государственного контракта по гособоронзаказу вследствие регистрации (утверждения) Государственной кооперации «Росатом» цены продукции

в сфере ядерного оружейного комплекса в соответствии с п. 115 Постановления Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1465.

Существенные изменения условий являются основанием для пересмотра базовой цены единицы продукции при применении метода индексации базовой цены, индексации по статьям базовых затрат.

Изменения не обошли стороной и базовый документ, отвечающий за государственное регулирование цен продукции, поставляемой в рамках гособоронзаказа. Речь идет о Постановлении Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1465, в которое был включен новый пункт – п. 37 прим. 1, в соответствии с которым организация (потенциальный единственный поставщик, потенциальный поставщик) направляет в военное представительство Министерства обороны Российской Федерации или иного государственного заказчика, уполномоченное осуществлять свою деятельность в организации, для выдачи заключения о цене на продукцию следующие обосновывающие документы:

- проект протокола согласования цены (прогнозной цены) единицы продукции, планируемой к поставке единственным поставщиком, по форме, предусматривающей его согласование с отраслевым органом (если представляется предложение о прогнозной цене), а также с государственным заказчиком, в четырех экземплярах, подписанный должностным лицом организации (проект протокола не представляется в составе предложения о цене (прогнозной цене) на продукцию, в отношении которой планируется использование конкурентных способов определения поставщиков);

– сведения об объемах поставки продукции, в том числе по гособоронзаказу, включая экспортные поставки;

– предложение о выборе вида цены на продукцию, планируемую к поставке единственным поставщиком.

В случае применения затратного метода, помимо документов, указанных выше, дополнительно предоставляется:

– плановая калькуляция затрат;

– отчетная калькуляция затрат на ранее поставленную продукцию, а в случае ее отсутствия – на аналог (при его наличии), согласованная с военным представительством Министерства обороны Российской Федерации или иного государственного заказчика, уполномоченным осуществлять свою деятельность в организации;

– расшифровка материальных расходов, связанных с поставкой продукции, включая работы (услуги) исполнителей, расходы на сырье, материалы, покупные комплектующие изделия (полуфабрикаты), в течение прошедшего периода (далее – отчетный период) и в течение будущего периода (далее – плановый период) либо в течение планового периода при отсутствии поставок продукции в отчетном периоде;

– расчет цен на покупные комплектующие изделия (полуфабрикаты) и работы (услуги) производственного характера, связанные с поставкой продукции в течение планового периода, в объеме документов, предусмотренных указанным выше пунктом, в отношении каждой номенклатурной позиции комплектующих изделий (полуфабрикатов) и работ (услуг), расходы на закупку которой составляют не менее 10 % суммарных расходов на закупку покупных комплектующих изделий (полуфабрикатов), работ (услуг)

производственного характера и не менее одного миллиона рублей либо не менее 5 % указанных суммарных расходов, если они составляют один миллиард рублей и более;

– расчет цен на работы (услуги) исполнителей, выполняющих отдельные этапы (составные части) научно-исследовательских, опытно-конструкторских и других работ, в объеме документов, предусмотренных вышеназванным пунктом;

– расшифровка и обоснование расходов на оплату труда за отчетный период и плановый период;

– сметы и расчеты за отчетный период и плановый период общепроизводственных, общехозяйственных, специальных и других расходов, в том числе по государственным контрактам на поставку продукции;

– расчет плановой рентабельности (прибыли);

– расчет (обоснование) трудоемкости;

– сведения о нормативах и экономических показателях организации, используемых при определении цены продукции;

– расчеты по остальным статьям затрат;

– обоснование размера плановой рентабельности (прибыли) в случае, если в расчетах цены на продукцию ее величина в части, определяемой исходя из собственных затрат, устанавливается в размере, превышающем 20 % плановых собственных затрат организации на поставку продукции.

В случае применения метода индексации базовой цены, помимо документов, указанных выше, за исключением информации, представляемой в случае применения затратного метода, дополнительно направляется расчет значения цены на

соответствующий год и плановый период с использованием актуальных на дату направления предложения о цене фактических и прогнозных значений индексов.

В случае же применения метода индексации по статьям базовых затрат, помимо документов, указанных выше, за исключением документов, представляемых при применении метода индексации базовой цены и затратного метода, дополнительно направляются:

- расчет величин собственных и привнесенных затрат в составе базовой цены по статьям затрат;

- расчет цены на соответствующий год и плановый период с использованием актуального на дату направления предложения о цене фактических и прогнозных значений индексов по статьям затрат отдельно для собственных и привнесенных затрат;

- расчет отдельных привнесенных затрат в случае приобретения комплектующих изделий (полуфабрикатов) или иной продукции у организации, занимающей доминирующее положение в соответствии со ст. 14 Федерального закона «О государственном оборонном заказе», в отношении которой представлены необходимые обоснования и получено согласие государственного заказчика на осуществление расчетов затратным методом;

- обосновывающие документы в отношении статей привнесенных затрат, величины расходов по которым определялись с применением метода анализа рыночных индикаторов и (или) метода сравнимой цены. К таким документам при использовании метода анализа рыночных индикаторов относятся сведения о предлагаемой цене на продукцию, а также информация о наименованиях рыночных индикаторов

и их значениях, на основании которых определена предлагаемая цена на продукцию, датах определения значений рыночных индикаторов с указанием источников соответствующей информации. А при применении метода сравнимой цены: сведения о предлагаемой цене на продукцию; пояснительные материалы в произвольной форме, обосновывающие выбор сравнимой продукции для определения цены на планируемую к поставке продукцию; сведения о цене на сравнимую продукцию с соответствующими пояснительными материалами в произвольной форме; расчеты и обоснования цены на планируемую к поставке продукцию в произвольной форме;

- обоснование применения индексов из состава прогноза социально-экономического развития Российской Федерации для расчета цены;

- отчетная калькуляция затрат на производство ранее поставленной продукции, согласованная с военным представительством Министерства обороны Российской Федерации или иного государственного заказчика, уполномоченным осуществлять свою деятельность в организации;

- данные о финансовой поддержке, оказываемой государством в целях выполнения государственного оборонного заказа, и влиянии этой финансовой поддержки на цену продукции (в рамках определения прогнозной цены следующей продукции: продукции, включенной в перечни продукции по гособоронзаказу; российских вооружения и военной техники, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственными поставщиками; продукции, поставляемой в связи с разработкой, изготовлением и ка-

питательным ремонтом продукции, включенной в перечни продукции по гособоронзаказу, а также в части работ по утилизации атомных подводных лодок, надводных кораблей с ядерной энергетической установкой и судов атомного технологического обслуживания. А также иной продукции в случае подготовки государственным заказчиком соответствующих предложений.

Как видно из изложенного выше, объем представляемой информации является весьма существенным, до внесения указанных изменений головной исполнитель должен был самостоятельно направлять запросы и собирать необходимую информацию. Заключение о цене представляется военным представительством Министерства обороны Российской Федерации только в случае формирования цены на продукцию с применением затратного метода, метода индексации базовой цены либо метода индексации по статьям базовых затрат, а также если поставляемая продукция имеет утвержденную (согласованную) государственным заказчиком нормативно-техническую документацию, а в отношении научно-исследовательских и (или) опытно-конструкторских работ – утвержденное (согласованное) государственным заказчиком тактико-техническое (техническое) задание. Определен срок подготовки заключения о цене, который составляет не более пяти рабочих дней со дня получения военным представительством всех обосновывающих документов либо не более семи рабочих дней по государственным контрак-

там на проведение опытно-конструкторских работ по перспективным направлениям разработки новых образцов продукции, сервисное обслуживание и модернизацию продукции. Военное представительство в случае несогласия с ценой на продукцию, предложенной организацией, включает в заключение о цене мотивированное обоснование причин несогласия с предложенной ценой, а в случае применения организацией затратного метода определения цены – мотивированное обоснование причин несогласия с предложенными размерами затрат и обоснование сумм изменения затрат по каждой статье (подстатье) калькуляции единицы продукции со ссылкой на соответствующие нормативные документы. Порядок разъяснен в письме ФАС России от 15 сентября 2021 г. № ДФ/78087/21.

В заключение хотелось бы отметить, что рассмотренный выше комплекс мер, разработанный и постепенно внедряемый государством, призван создавать условия, позволяющие максимально комфортно работать бизнесу на рынке поставки продукции в рамках гособоронзаказа, а также модернизировать имеющиеся производственные мощности, обновлять основные фонды предприятий, вовлеченных в процесс поставки и предоставления продукции, в то же время достигая основную стратегическую цель – приобретение необходимого объема вооружения, военной и специальной техники по допустимо низким ценам без ущерба качеству поставляемой продукции в рамках гособоронзаказа.

**Установлены правила определения принадлежности лицу, выполняющему государственный контракт, права на результаты интеллектуальной деятельности, связанные с обеспечением обороны и безопасности**

*Источник:* Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 634 «Об утверждении Правил установления принадлежности лицу, выполняющему государственный контракт, права на получение патента и исключительного права на результат интеллектуальной деятельности, непосредственно связанный с обеспечением обороны и безопасности»

# ОБ ОТЧИСЛЕНИЯХ НА СОДЕРЖАНИЕ ВОЕННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ ИХ КОНТРОЛЯ

Е.А. Свининых,

доктор юридических наук, доцент

*В статье рассматриваются изменения, внесенные в Постановление Правительства Российской Федерации «О военных представительствах Министерства обороны Российской Федерации» от 11 августа 1995 г. № 804. Автор анализирует новые положения о норме отчислений на содержание военных представительств Министерства обороны Российской Федерации и органов их контроля. Определяется круг субъектов, обязанных осуществлять рассматриваемые отчисления. Отдельное внимание уделено действию новых правил об отчислениях во времени.*

В конце августа 2021 г. Правительство Российской Федерации внесло несколько изменений<sup>1</sup> в свое Постановление «О военных представительствах Министерства обороны Российской Федерации» от 11 августа 1995 г. № 804 (далее – Постановление № 804).

**Норма отчислений на содержание военных представительств Министерства обороны Российской Федерации и органов их контроля.** Основное изменение заключается в увеличении нормы отчисления денежных средств на содержание военных представительств Министерства обороны Российской Федерации (далее – Минобороны России) и органов их контроля с 1 % до 1,95 % стоимости вооружения, военной техники, военно-технического и иного имущества (далее – военная продукция), поставляемых вне государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ). Подчеркнем, что речь идет исключительно о содержании

военных представительств Минобороны России и органов их контроля. Постановление № 804 не определяет нормы отчисления денежных средств для содержания военных представительств иных федеральных органов исполнительной власти (например, МВД России, ФСБ России. – *Прим. авт.*), упомянутых в п. 4 данного Постановления. Правила п. 4 определяют субъектные пределы действия исключительно Положения о военных представительствах, утвержденного Постановлением № 804.

Как видно из новой редакции п. 2 Постановления № 804, Правительство Российской Федерации по-прежнему ставит норму отчислений в зависимость от контрактной стоимости военной продукции. При этом не учитывается, для каких нужд закупается эта продукция: федеральных или иностранных (в рамках военно-технического сотрудничества (далее – ВТС) – *Прим. авт.*). Между тем ранее специалисты предлагали устанавливать отчисления предприятий промышленности за контроль качества и приемку продукции

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в пункты 2 и 3 постановления Правительства Российской Федерации от 11 августа 1995 г. № 804» от 28 августа 2021 г. № 1443.

военного назначения, предназначенной для поставки на экспорт, от объемов поставки во внутренних (договорных) ценах, что соответствовало бы реальному содержанию оказываемых Минобороны России услуг<sup>2</sup>.

Помимо вышеописанного увеличения нормы отчислений, изменения коснулись уточнения базы расчета отчислений. Согласно ранее действовавшей редакции п. 2 Постановления № 804 в объем понятия «военная продукция», используемого для определения нормы отчислений, включались, помимо прочего, изделия мобилизационного назначения. В новой редакции названного пункта данные изделия не упомянуты. Но это не означает, что стоимость изделий мобилизационного назначения не нужно учитывать при определении размера отчислений. Указанные изделия следует отнести к иному имуществу, поставляемому вне ГОЗ. Ведь перечень военной продукции, указанной в п. 2 Постановления № 804, является открытым.

Заметим также, что согласно первоначальной редакции п. 2 Постановления № 804 при определении нормы отчислений нужно было учитывать стоимость военной продукции, производимой промышленными предприятиями, учреждениями и организациями для Минобороны России и других государственных заказчиков. В новой редакции речь идет только о военной продукции, поставляемой вне ГОЗ, т. е. по новым правилам при определении нормы отчислений не подлежит учету военная продукция, поставляемая в рамках ГОЗ. Напомним, что ГОЗ опре-

деляется в действующем законодательстве как установленные нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации (п. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственном оборонном заказе» от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ).

**Субъекты, обязанные осуществлять отчисления.** Пожалуй, наиболее сложным вопросом является определение субъектов, обязанных осуществлять отчисления денежных средств на содержание военных представительств Минобороны России и органов их контроля. Из содержания п. 2 Постановления № 804 нельзя *expressis verbis* выявить, кто к ним относится. Правила указанного пункта посвящены исключительно норме отчислений. Кроме того, в Постановлении № 804 использован не очень удачный термин – «отчисление денежных средств». Дело в том, что отчисление можно понимать как акт распределения Минобороны России выделенных ему бюджетных средств на содержание военных представительств и органов их контроля. В данном случае отчисление представляет собой аналог распределения негосударственными юридическими лицами части полученного дохода для формирования своих целевых фондов. Отчисления могут также рассматриваться как обязательные платежи, взимаемые с определенных

<sup>2</sup> Кудашкин В.В. Правовые основы военно-технического сотрудничества: в 3 т. Т. 1: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами». М., 2018. С. 819 – 824.

лиц (например, производителей или заказчиков военной продукции, контроль качества которой осуществляют военные представительства Минобороны России. – *Прим. авт.*) в форме отчуждения принадлежащих им денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности военных представительств и органов их контроля. Кроме того, отчисления могут представлять собой составную часть цены услуг по контролю качества военной продукции, оказываемых военными представительствами Минобороны России на возмездной основе заказчикам или производителям такой продукции.

Таким образом, Постановление № 804 не позволяет с легкостью определить правовую природу рассматриваемых отчислений и, как следствие, лицо, обязанное их осуществлять.

Посредством применения метода исключения попытаемся определить субъектов, обязанных осуществлять отчисления денежных средств на содержание военных представительств Минобороны России и органов их контроля.

В правоотношениях, связанных с осуществлением военными представительствами Минобороны России контроля качества и приемки военной продукции, могут состоять следующие субъекты:

1) при государственной закупке военной продукции вне ГОЗ<sup>3</sup>:

– Минобороны России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий руководство военными представительствами;

– государственный заказчик военной продукции;

– поставщик военной продукции по государственному контракту;

– исполнители различных уровней кооперации поставщика военной продукции, участвующие в ее поставке по государственному контракту.

2) при закупке военной продукции, поставляемой вне ГОЗ в рамках ВТС:

– иностранные заказчики;

– субъекты ВТС;

– организации – разработчики и производители продукции военного назначения, заключившие договоры с субъектами ВТС;

– Минобороны России, осуществляющее на основании решений Правительства Российской Федерации военно-техническое сопровождение и контроль разработки, производства и поставок продукции военного назначения.

Начнем с первой группы субъектов.

Поставщики военной продукции, равно как и исполнители различных уровней их кооперации, не связаны с военными представительствами договорными правоотношениями. Закрепление военных представительств Минобороны России за организациями промышленности осуществляется Минобороны России в лице его Управления военных представительств<sup>4</sup> без оформления с такими организациями договоров на оказание услуг по контролю качества и приемке военной продукции. Из этого следует, что поставщики военной продукции и исполнители различных уровней их кооперации не обязаны осуществлять отчисления. В

<sup>3</sup> Как уже отмечалось в наших более ранних публикациях, закупки военной продукции могут осуществляться не только в рамках ГОЗ, но и вне ГОЗ. В законодательстве нет запретов на это (*Свиных Е.А.* Правовой режим закупок в рамках государственного оборонного заказа // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2020. № 6. С. 29 – 34).

<sup>4</sup> URL: [https://structure.mil.ru/structure/ministry\\_of\\_defence/details.htm?id=9722%40egOrganization](https://structure.mil.ru/structure/ministry_of_defence/details.htm?id=9722%40egOrganization) (дата обращения: 14.11.2021).

силу того что на нормативном уровне отсутствует четкое указание на плательщиков отчислений и обязательность формирования на основе этих отчислений обособленного фонда, данные отчисления нельзя признать парафискалитетом, т. е. обязательным платежом, устанавливаемым публичной властью для целевого финансирования деятельности лиц, осуществляющих публичные функции и не являющихся органами государственной власти<sup>5</sup>. В рассматриваемых нами случаях деятельность военных представительств осуществляется в рамках исполнения государственным заказчиком своей законной обязанности по приемке поставляемой продукции. Если государственным заказчиком является Минобороны России, то отчисления, по всей видимости, должны осуществляться в процессе распределения бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств по подведомственным главному распорядителю бюджетных средств распорядителям и получателям бюджетных средств. Вместе с тем, очевидно, что на этапе планирования соответствующих расходов бюджета сложно определить окончательный размер отчислений, так как он зависит от цены государственных контрактов, которые еще не заключены.

При оказании военными представителями Минобороны России услуг по контролю качества и приемке военной продукции, поставляемой вне ГОЗ не для Минобороны России, а иных государственных заказчиков, с такими заказчиками заключаются соответствующие возмездные договоры. Об этом прямо говорится в но-

вой редакции п. 3 Постановления № 804. Следовательно, договорная цена должна формироваться с учетом требований п. 2 Постановления № 804 и определяться с учетом установленной нормы отчислений на содержание военных представительств и органов их контроля.

Таким образом, при государственной закупке военной продукции вне ГОЗ субъектами, обязанными осуществлять отчисления на содержание военных представительств Минобороны России и органов их контроля, являются государственные заказчики, за исключением Минобороны России.

Что касается второй группы субъектов, то в силу прямого нормативного указания (п. 10 Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти военно-технического сопровождения и контроля разработки, производства и поставок продукции военного назначения<sup>6</sup>. – *Прим. авт.*) между Минобороны России, с одной стороны, и субъектами ВТС<sup>7</sup>, подписавшими контрактные соглашения, либо организациями – разработчиками и производителями, заключившими договоры с субъектами ВТС, – с другой,

<sup>6</sup> Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 1999 г. № 1109.

<sup>7</sup> Субъектами военно-технического сотрудничества признаются российские организации, получившие право на осуществление внешнеэкономической деятельности в отношении продукции военного назначения. В свою очередь, организации – производители продукции военного назначения – это российские юридические лица, имеющие производственные мощности, необходимые для изготовления продукции (выполнения работ, оказания услуг) военного назначения, и получившие лицензии на осуществление указанных в них видов деятельности, а организации – разработчики продукции военного назначения – российские юридические лица (научно-исследовательские организации), осуществляющие разработку и модернизацию образцов вооружения и военной техники, имеющие для этого соответствующие научно-технические кадры и экспериментальную базу и получившие лицензии на осуществление указанных в них видов деятельности (абз. 38 – 40 ст. 1 Федерального закона «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ.).

<sup>5</sup> Корнев А.Д. Финансово-правовое регулирование парафискалитетов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 7.

закключаются договоры на оказание услуг по военно-техническому сопровождению и контролю разработки, производства, поставок, технического обслуживания, ремонта и модернизации образцов вооружения и военной техники и иной продукции военного назначения. В предмет таких договоров входят, помимо прочего, услуги по осуществлению контроля качества и приемке продукции военного назначения<sup>8</sup>. Стоимость услуг определяется с учетом согласованной экспортной комплектации продукции военного назначения и нормативов по приемке такой продукции. Представляется, что в силу указанных требований под отчислениями на содержание военных представительств Минобороны России и органов их контроля следует понимать часть цены договора на оказание вышеупомянутых услуг, которую должны оплатить Минобороны России субъекты ВТС, подписавшие контрактные соглашения с иностранными заказчиками, либо организации – разработчики и производители, заключившие договоры с субъектами ВТС.

**Действие положений п. 2 Постановления № 804 во времени.** Согласно п. 2 ст. 422 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) если после заключения договора принят закон, устанавливающий обязательные для сторон правила иные, чем те, которые действовали при заключении договора, условия заключенного договора сохраняют силу, кроме случаев, когда в законе установле-

но, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров. Правила п. 2 ст. 422 ГК РФ направлены на обеспечение соблюдения принципа правовой определенности, стабильности договора, защиту разумных ожиданий участников гражданского оборота. Высшие судебные инстанции неоднократно указывали на необходимость учета данных правил в случаях изменения законодательства в части введения новых требований к определению условий договора, включая цену<sup>9</sup>.

Таким образом, положения п. 2 Постановления № 804 не имеют ретроактивного действия (обратной силы) и распространяются исключительно на отношения, возникшие из договоров, заключенных после вступления в силу Постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 2021 г. № 1443. В последнем отсутствует указание о его ретроактивном действии. Вместе с тем, стороны вправе заключить дополнительное соглашение в целях изменения условия о цене основного договора с учетом новой нормы отчисления на содержание военных представительств и органов их контроля. Кроме того, в договорах, заключенных до внесения изменений в Постановление № 804, могла содержаться оговорка о необходимости изменения цены договора в случае изменения законодательства. В таком случае стороны договора должны руководствоваться новой редакцией п. 2 Постановления № 804.

<sup>8</sup> Оказание таких услуг осуществляется согласно Порядку осуществления контроля качества и приемки продукции военного назначения, предназначенной для экспорта, утвержденному приказом Министра обороны Российской Федерации «Об организации в Министерстве обороны Российской Федерации деятельности по осуществлению контроля качества и приемки продукции военного назначения, предназначенной для экспорта» от 29 февраля 2016 г. № 95.

<sup>9</sup> См., например: п. 16 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды» от 17 ноября 2011 г. № 73; п. 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» от 4 марта 2021 г. № 2.

# АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОМПЛЕКС В МИНИСТЕРСТВЕ ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д.Е. Зайков,

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

*В статье рассматриваются предпосылки внедрения и особенности правового регулирования института антимонопольного комплаенса в Министерстве обороны Российской Федерации, имеющего своей целью соблюдение требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушений.*

Одним из важнейших условий развития экономики является обеспечение конкуренции<sup>1</sup>, поддержка которой гарантируется в ч. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации. Именно добросовестная конкуренция наряду с предотвращением монополизации, правом частной собственности, свободой собственности и договора образуют конституционную основу рыночной экономики<sup>2</sup>.

Конкуренция – это основа поступательного развития страны, она обеспечивает постоянное и динамичное внедрение инновационных технологий, является главным движущим фактором эволюционного развития общества, порождает разнообразие и обеспечивает максимально эффективное распределение ресурсов. Именно поэтому защита и развитие конкуренции являются одним из главных приоритетов государственной политики<sup>3</sup>. Высокий

уровень развития конкуренции во всех отраслях способен обеспечить стабильный рост и развитие многоукладной экономики, развитие технологий, снижение издержек в масштабе национальной экономики, снижение социальной напряженности в обществе, обеспечение национальной безопасности, повышение благосостояния потребителей и повышение экономической эффективности и конкурентоспособности хозяйствующих субъектов<sup>4</sup>.

Изложенное обуславливает необходимость принятия комплекса мер по защите конкуренции, одной из важнейших составляющих которого является предупреждение и пресечение недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти (далее – госорганы).

На актуальную проблему нарушений антимонопольного законодательства со стороны госорганов, требующую своего решения<sup>5</sup>, было указано в п. 1 Нац-

<sup>1</sup> Согласно п. 7 ст. 4 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ конкуренция – соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2010 г. № 22-П.

<sup>3</sup> Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 – 2024

гг., утвержденная Президиумом Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС) 3 июля 2013 г.

<sup>4</sup> Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденная протоколом Президиума ФАС от 3 июля 2019 г.

<sup>5</sup> Наиболее распространенными подобными нарушениями являются акты и действия (бездействие), ограничивающие конкуренцию, совмещение функций госорганов и хозяйствующих субъектов, наделение хозяйствующих субъектов функ-

онального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 – 2020 гг., утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 (далее – Национальный план). В связи с этим Правительству Российской Федерации было поручено принять меры, направленные на создание и организацию системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности госорганов. Итогом указанной работы стали Методические рекомендации по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 октября 2018 г. № 2258-р (далее – Методические рекомендации).

Во исполнение данного правового акта приказом Министра обороны Российской Федерации от 12 сентября 2019 г. № 522 было утверждено Положение об организации в Министерстве обороны Российской Федерации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (далее – Положение), которое установило порядок организации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (далее – антимонопольный комплаенс<sup>6</sup>) в целях обеспечения соответствия деятельности Министерства обороны Российской Федерации (далее – Минобороны

России) антимонопольному законодательству и предупреждения его нарушений<sup>7</sup>.

Положение определило следующие задачи антимонопольного комплаенса в Минобороны России:

- выявление комплаенс-рисков<sup>8</sup>;
- управление комплаенс-рисками;
- контроль за соответствием деятельности Минобороны России, в том числе органов военного управления Минобороны России (далее – ОВУ), территориальных органов Минобороны России (далее – территориальные органы), требованиям антимонопольного законодательства;
- предупреждение нарушений антимонопольного законодательства.

Как представляется, последняя из указанных задач антимонопольного комплаенса требует изменения.

Во-первых, предупреждение нарушений антимонопольного законодательства п. 1 Положения установлено в качестве цели создания антимонопольного комплаенса в Минобороны России и ее дублирование в качестве задачи нецелесообразно.

Во-вторых, Методические рекомендации предусматривают еще одну задачу – оценку эффективности функционирования антимонопольного комплаенса, которая не нашла отражения в Положении, что создает предпосылки для снижения возможностей по решению возложенных на него задач.

Пункт 4 Положения определяет следующие принципы организации антимонопольного комплаенса:

<sup>7</sup> Следует отметить, что система антимонопольного комплаенса принята Минобороны России в инициативном порядке.

<sup>8</sup> Сочетание вероятности и последствий наступления неблагоприятных событий в виде ограничения, устранения или недопущения конкуренции.

циями госорганов, заключение антиконкурентных соглашений хозяйствующих субъектов с госорганами и др.

<sup>6</sup> От англ. «compliance» – соответствие.

– заинтересованность руководящих должностных лиц Минобороны России в эффективности функционирования антимонопольного комплаенса;

– регулярность оценки комплаенс-рисков;

– информационная открытость функционирования антимонопольного комплаенса;

– непрерывность функционирования антимонопольного комплаенса;

– совершенствование антимонопольного комплаенса.

Общий контроль за организацией и функционированием в Минобороны России антимонопольного комплаенса осуществляется Министром обороны Российской Федерации, а непосредственный контроль – заместителем Министра обороны Российской Федерации, отвечающим за организацию военно-технического обеспечения войск (сил), который, в частности:

– утверждает план мероприятий («дорожную карту») по снижению комплаенс-рисков в Минобороны России<sup>9</sup> (далее – дорожная карта по снижению комплаенс-рисков), а также ключевые показатели эффективности функционирования в Минобороны России антимонопольного комплаенса (далее – ключевые показатели эффективности);

– подписывает ежегодный доклад об антимонопольном комплаенсе;

– представляет Министру обороны Российской Федерации материалы, отчеты, результаты периодических оценок эффек-

тивности функционирования антимонопольного комплаенса и принимает меры, направленные на устранение выявленных недостатков;

– осуществляет контроль за устранением выявленных недостатков в функционировании антимонопольного комплаенса.

В соответствии с п. 7 Положения функции уполномоченного подразделения, связанные с организацией и функционированием антимонопольного комплаенса, возложены на Департамент государственных закупок Министерства обороны Российской Федерации (далее – Департамент), который, в частности, осуществляет:

– выявление комплаенс-рисков, их оценку, учет обстоятельств, связанных с комплаенс-рисками, определение вероятности их возникновения;

– подготовку и направление уведомлений об устранении комплаенс-рисков<sup>10</sup>;

– проведение анализа проектов нормативных правовых актов на предмет их соответствия антимонопольному законодательству;

– проведение мониторинга и анализа практики применения Минобороны России, территориальными органами антимонопольного законодательства;

– разработку процедуры внутреннего расследования, связанного с функционированием антимонопольного комплаенса<sup>11</sup>;

– разработку и представление на утверждение заместителю Министра обо-

<sup>10</sup> Уведомление об устранении комплаенс-риска должно содержать: наименование ОВУ, территориального органа, в котором выявлен соответствующий комплаенс-риск (риски), их описание и уровень, срок устранения.

<sup>11</sup> Методические рекомендации по организации и проведению в Министерстве обороны Российской Федерации внутреннего расследования, связанного с функционированием антимонопольного комплаенса (указания Министра обороны Российской Федерации от 14 августа 2020 г. № 205/2/325).

<sup>9</sup> Указания Министерства обороны Российской Федерации «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по снижению комплаенс-рисков в Министерстве обороны Российской Федерации» от 4 августа 2021 г. № 255/22/8307 (далее – указания о дорожной карте по снижению комплаенс-рисков 2021 г.).

роны Российской Федерации ключевых показателей эффективности функционирования в Минобороны России антимонопольного комплаенса.

Важная роль в рамках антимонопольного комплаенса возложена на Общественный совет при Министерстве обороны Российской Федерации<sup>12</sup>, который осуществляет следующие функции:

- оценивает эффективность организации и функционирования антимонопольного комплаенса, в том числе оценивает мероприятия, направленные на выявление, снижение, устранение комплаенс-рисков;

- рассматривает и утверждает ежегодный доклад об антимонопольном комплаенсе<sup>13</sup>.

Указанный доклад должен содержать информацию:

- о результатах проведенной оценки комплаенс-рисков;

- о достижении ключевых показателей эффективности;

- о выполнении дорожной карты по снижению комплаенс-рисков.

Следует указать, что Положение не предусматривает размещение ежегодного доклада об антимонопольном комплаенсе на официальном сайте Минобороны России<sup>14</sup>, хотя п. 34 Методических рекомендаций такое требование устанавливает, что в полной мере отвечает

принципу информационной открытости функционирования антимонопольного комплаенса<sup>15</sup>.

В качестве комплаенс-рисков в Минобороны России определены:

- наличие (выявление) положений нормативных правовых актов (их проектов), нарушающих антимонопольное законодательство;

- заключение соглашений между организатором торгов и (или) заказчиками с участниками этих торгов, если такие соглашения имеют своей целью, приводят или могут привести к ограничению конкуренции и (или) созданию преимущественных условий для каких-либо участников;

- нарушение антимонопольного законодательства при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд (ограничение доступа к участию в торгах, нарушение порядка определения победителя торгов и др.)<sup>16</sup>.

В целях оценки эффективности функционирования в Минобороны России антимонопольного комплаенса разработаны ключевые показатели эффективности:

1) в целом для Минобороны России:

- коэффициент снижения количества нарушений антимонопольного законодательства<sup>17</sup>;

- доля проектов правовых актов, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства;

<sup>12</sup> Положение об Общественном совете при Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденное приказом Министра обороны Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 795.

<sup>13</sup> Доклад об антимонопольном комплаенсе подлежит направлению в ФАС в течение 10 рабочих дней с даты его утверждения.

<sup>14</sup> При этом не урегулированы и иные вопросы подготовки и утверждения ежегодного доклада об антимонопольном комплаенсе: срок подготовки проекта, необходимость и порядок предварительного согласования, срок представления в Общественный совет при Министерстве обороны Российской Федерации, срок представления на утверждение и т. д.

<sup>15</sup> В настоящее время ежегодный доклад об антимонопольном комплаенсе на официальном сайте Минобороны России не размещен.

<sup>16</sup> Указания о дорожной карте по снижению комплаенс-рисков 2021 г.

<sup>17</sup> Согласно указаниям о дорожной карте по снижению комплаенс-рисков 2021 г. коэффициент снижения количества нарушений антимонопольного законодательства на 2021 г. (по сравнению с 2020 г.) не рассчитан в связи с тем, что в Минобороны России нарушения антимонопольного законодательства в 2020 г. отсутствовали.

– доля правовых актов, в которых выявлены риски нарушения антимонопольного законодательства;

2) для Департамента – доля сотрудников Минобороны России, в том числе сотрудников ОВУ и территориальных органов, с которыми были проведены обучающие мероприятия по антимонопольному законодательству и антимонопольному комплаенсу<sup>18</sup>.

Так, при расчете коэффициента снижения количества нарушений антимонопольного законодательства под таковыми понимаются:

– возбужденные ФАС в отношении Минобороны России антимонопольные дела;

– выданные ФАС Минобороны России предупреждения о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения;

– направленные ФАС Минобороны России предостережения о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Приказ заместителя Министра обороны Российской Федерации «Об утверждении Перечня ключевых показателей эффективности функционирования антимонопольного комплаенса в Министерстве обороны Российской Федерации» от 19 февраля 2020 г. № 195.

<sup>19</sup> Методика расчета ключевых показателей эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной

Таким образом, в настоящее время в Минобороны России создана необходимая нормативно-правовая база, регламентирующая антимонопольный комплаенс, обеспечивающий соответствие деятельности Минобороны России антимонопольному законодательству и предупреждение его нарушений. При этом практический положительный эффект для конкуренции от реализации мероприятий, направленных на внедрение антимонопольного комплаенса в госорганах, подтвержден результатами его функционирования – произошло существенное снижение нарушений антимонопольного законодательства, а внедренная система антимонопольного комплаенса позволяет принимать практически все решения через призму оценки их последствий для конкуренции, предупреждать нарушения и признаки нарушения на ранних этапах принятия решения внутри госоргана<sup>20</sup>.

Следующим шагом на пути развития указанного правового института видится внедрение антимонопольного комплаенса в организациях, подведомственных Минобороны России. Это позволит расширить сферу применения антимонопольного комплаенса и обеспечить соблюдение требований антимонопольного законодательства хозяйствующими субъектами ведомственного подчинения.

власти антимонопольного комплаенса, утвержденная приказом ФАС от 5 февраля № 133/19.

<sup>20</sup> Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2020 год. URL: <https://fas.gov.ru/documents/b-naab810b5-1adf-4161-ab28-b164f27d1c7e> (дата обращения: 03.11.2021).

# БАНКОВСКОЕ И КАЗНАЧЕЙСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

(продолжение)<sup>1</sup>

И.В. Кораблев,

юрист организации ОПК

*В статье продолжен сравнительный анализ банковского и казначейского сопровождения государственного оборонного заказа по основным критериям и операциям с целевых и отдельных счетов.*

Предприятия, участвующие в выполнении государственного оборонного заказа, в зависимости от государственного заказчика применяют разные подходы по осуществлению платежей. Так, большинство государственных заказчиков применяют казначейское сопровождение, при этом крупнейшие

государственные заказчики (Минобороны России и Госкорпорация «Роскосмос») – банковское сопровождение.

Наличие двух систем сопровождения платежей по государственному оборонному заказу приводит как к конкуренции, так и к обязанности знания специалистами финансово-экономических служб предприятий их специфики.

<sup>1</sup> Начало см. в журнале «Оборонно-промышленный комплекс: управление, экономика и финансы, право». 2021. № 6. С. 47 – 57.

№ п/п	Критерий/ операция	Банковское сопровождение	Казначейское сопровождение
18	Возмещение ранее произведенных расходов (запасы)	Перечисление денежных средств в размере, предусмотренном условиями контракта, направленных на возмещение (компенсацию) после исполнения контракта в пределах цены контракта понесенных исполнителем за счет собственных средств (за исключением средств, находящихся на отдельных счетах) расходов на формирование запаса продукции, сырья, материалов, полуфабрикатов, комплектующих изделий, необходимого для выполнения государственного оборонного заказа, при условии подтверждения исполнителем обоснованности фактических расходов, связанных с	При санкционировании целевых расходов территориальный орган Федерального казначейства не принимает к исполнению платежные поручения юридического лица на перечисление целевых средств: – на счета, открытые в банке юридическому лицу, за исключением: – возмещения произведенных юридическим лицом расходов (части расходов) при условии представления документов, указанных в абзаце восьмом настоящего пункта, копий платежных поручений, реестров платежных поручений и иных документов, подтверждающих оплату произведенных юридическим лицом целевых расходов (части расходов), если условиями соглашения, государственного контракта предусмотрено возмещение произведенных юридическим

## ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННЫЙ КОМПЛЕКС

№ п/п	Критерий/ операция	Банковское сопровождение	Казначейское сопровождение
		<p>формированием такого запаса, после исполнения контракта и представления исполнителем в уполномоченный банк акта приема-передачи товара (акта выполненных работ, оказанных услуг) (в контракте или дополнительном соглашении к нему должна быть прописана конкретная сумма запасов, а также подтверждение того, что приобретение таких запасов производилось не со средств, полученных по ГОЗ) (подп. «е.1» п. 2 ч. 1 ст. 8.3 Федерального закона № 275-ФЗ)</p>	<p>лицом расходов (части расходов) или в случае полного исполнения государственного контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), контракта (договора), заключенного в рамках исполнения такого государственного контракта (п. 10 Порядка № 301н).                      Режим лицевого счета предусматривает осуществление операций по зачислению средств на лицевые счета и списанию средств с лицевых счетов, за исключением списания средств с лицевых счетов на счета, открытые в кредитной организации головному исполнителю (исполнителю):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– в целях оплаты фактически поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг), источником финансового обеспечения которых являются средства, в случае, если головной исполнитель (исполнитель) не привлекает для поставки таких товаров (выполнения таких работ, оказания таких услуг) иных исполнителей, при условии представления документов-оснований или реестра документов-оснований по форме, установленной Министерством финансов Российской Федерации (далее – реестр документов-оснований), с приложением указанных в нем документов-оснований (в случае указания реестра документов-оснований в распоряжении);</li> <li>– в целях возмещения произведенных расходов (части расходов) при условии представления копий платежных поручений, реестров платежных поручений и иных документов, подтверждающих оплату произведенных головным исполнителем (исполнителем)</li> </ul>

№ п/п	Критерий/ операция	Банковское сопровождение	Казначейское сопровождение
			расходов (части расходов), а также документов-оснований или реестра документов-оснований с приложением указанных в нем документов-оснований (в случае указания реестра документов-оснований в платежном документе), если условиями государственного контракта, контракта (договора) предусмотрено возмещение произведенных головным исполнителем (исполнителем) расходов (части расходов), или после полного исполнения государственного контракта, контракта (договора) (подп. «б» п. 12 Правил № 2153)
19	Перечисление величины прибыли	Режим использования отдельного счета предусматривает: – перечисления прибыли в размере, согласованном сторонами при заключении контракта и предусмотренном его условиями, после исполнения контракта и представления в уполномоченный банк акта приема-передачи товара (акта выполненных работ, оказанных услуг); – перечисления головным исполнителем денежных средств при частичном исполнении им государственного контракта, если результатом такого частичного исполнения является принятая государственным заказчиком продукция, в размере, согласованном с государственным заказчиком и не превышающем размера прибыли, подлежащего применению государственным заказчиком в составе цены продукции в порядке, установленном Правительством Российской Федерации для определения начальной (максимальной) цены государственного контракта или цены государственного контракта, заключаемого с единственным головным исполнителем. О согласованном размере прибыли, подлежащем перечислению головным исполнителем при	Режим лицевого счета предусматривает осуществление операций по зачислению средств на лицевые счета и списанию средств с лицевых счетов, за исключением списания средств с лицевых счетов на счета, открытые в кредитной организации головному исполнителю – в целях перечисления средств в согласованном с государственным заказчиком размере, не превышающем размера прибыли, подлежащего применению государственным заказчиком в составе цены продукции в случае частичного исполнения головным исполнителем государственного контракта, цена которого в соответствии с указанным порядком определена с применением затратного метода или метода индексации по статьям затрат, либо в иных порядке и размере, определенных условиями государственного контракта, если результатом такого частичного исполнения государственного контракта является принятая государственным заказчиком продукция (товары, работы, услуги); исполнителю – в целях перечисления прибыли в размере, согласованном сторонами при заключении контракта (договора) и предусмотренном его условиями,

## ОБОРОННО-ПРОМЫШЛЕННЫЙ КОМПЛЕКС

№ п/п	Критерий/ операция	Банковское сопровождение	Казначейское сопровождение
		частичном исполнении им государственного контракта, государственный заказчик уведомляет уполномоченный банк. Порядок уведомления определяется государственным заказчиком (подп. «в» и «г» п. 2 ч. 1 ст. 8.3 Федерального закона № 275-ФЗ)	после исполнения контракта (договора) (отдельного этапа исполнения контракта (договора) в случае, если условиями контракта (договора) предусмотрены этапы исполнения) и представления в территориальный орган Федерального казначейства акта приема-передачи товара, акта выполненных работ (оказанных услуг) или иных документов, подтверждающих исполнение контракта (договора) (отдельного этапа исполнения контракта (договора) (подп. «б» п. 12 Правил № 2153)
20	Оплата труда	По отдельному счету не допускается совершение следующих операций: – перечисление (выдача) денежных средств физическим лицам, за исключением: оплаты труда при условии одновременной уплаты соответствующих налогов, страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (подп. «а» п. 3 ст. 8.4 Федерального закона № 275-ФЗ)	Режим лицевого счета предусматривает: осуществление операций по зачислению средств на лицевые счета и списанию средств с лицевых счетов, за исключением списания средств с лицевых счетов на счета, открытые в кредитной организации: в целях оплаты обязательств по осуществлению расчетов по оплате труда с лицами, работающими по трудовому договору (контракту), а также по выплатам лицам, не состоящим в штате головного исполнителя (исполнителя), привлеченным для достижения результата, определенного при предоставлении средств, при условии перечисления удержанных налогов и начисленных страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, обязательное социальное страхование и обязательное медицинское страхование в соответствии со сроками, установленными Налоговым кодексом Российской Федерации (подп. «б» п. 12 Правил № 2153)

*(продолжение следует)*

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ, АННОТАЦИИ И БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ СПИСКИ

Информация об авторах, аннотации, библиографические списки размещены на странице журнала на сайте по адресу <http://www.opklex.com/svedeniya-ob-avtorax-01-2022g.html>