

СОДЕРЖАНИЕ

Теория и история военного права

Р.Р. Фаисханов, В.М. Шенишин, Л.А. Шенишина. Запреты, ограничения и обязанности, налагаемые на военнослужащих, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации в связи с прохождением военной службы и службы в войсках национальной гвардии..... 2

Военно-административное право

А.В. Чуряев, Е.М. Фоминова. Процессуальные особенности привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за совершение административных правонарушений..... 11

П.А. Захаров. Административно-процессуальные действия в деятельности должностных лиц пограничных органов по проведению административного расследования по делам об административных правонарушениях..... 16

Военно-социальное право

В.М. Корякин. «Сбережение народа в погоне» как ключевая цель военно-социального права и военно-социальной политики Российской Федерации..... 26

И.Г. Савин. Пенсионное обеспечение военнослужащих в период деятельности Временного правительства и становления советской власти (1917 – 1919 годы)..... 34

Военно-уголовное право и процесс

С.Н. Шаронов. Современное военно-уголовное право в системе права: проблемы институализации (окончание)..... 47

Д.В. Смирнов. Квалификация взяточничества (решение спорных моментов уголовно-правовой квалификации военными судами)..... 56

Военные аспекты гражданского и жилищного права

Е.Г. Влах. О некоторых вопросах определения границ балансовой принадлежности и расчетов по приборам учета при заключении государственных контрактов на поставку коммунальных услуг с воинской частью (на примере государственного контракта электроснабжения)..... 64

С.С. Харитонов, В.С. Миронов. О постановке военнослужащих на учет в качестве нуждающихся в получении жилых помещений: современные тенденции военно-судебной практики..... 76

Точка зрения

О.А. Овчаров. К проблеме организационно-правовых основ определения структуры военного духовенства в современной России. Часть 2..... 91

Сведения об авторах, аннотации и библиографические списки..... 96

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

№ 9 (290) сентябрь 2021 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 № ФС77-75989
от 19.06.2019

Учредитель и издатель:
Коллектив редакции;
ООО «Центр правовых
коммуникаций»

Адрес редакции и издателя:
105082, г. Москва,
пл. Спартаковская, д. 14, стр. 3,
эт. 2, ком. 9, офис 27

Адрес в Интернете –
<http://www.opklex.com>
E-mail: pvsypo@mail.ru

Администратор сайта
Белов В.К.

ISSN 2219-5947

Подписной индекс 72572

Выходит ежемесячно

Распространяется только
по подписке, цена свободная

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

© ООО «Центр правовых
коммуникаций»

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

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

Подписано в печать 20.08.2021

Отпечатано в ООО «Красногорская типография»

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

ЗАПРЕТЫ, ОГРАНИЧЕНИЯ И ОБЯЗАННОСТИ, НАЛАГАЕМЫЕ НА ВОЕННОСЛУЖАЩИХ, СОТРУДНИКОВ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С ПРОХОЖДЕНИЕМ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ И СЛУЖБЫ В ВОЙСКАХ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ

Р.Р. Фаисханов,

аспирант кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии;

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

Запреты, ограничения и обязанности, налагаемые на военнослужащих, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации в связи с прохождением ими военной службы и службы в войсках национальной гвардии Российской Федерации (далее – войска национальной гвардии), являются элементом правового статуса военнослужащего (сотрудника). Характеристика указанного элемента имеет своей целью обеспечить достаточно высокий моральный облик военнослужащего (сотрудника) и свободу его действий в пределах предоставленных полномочий, воспрепятствование возможным злоупотреблениям и проявлениям коррупции. В представленной статье рассмотрены особенности запретов, ограничений и обязанностей, налагаемых на военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии в связи с прохождением ими военной службы (службы) в войсках национальной гвардии. Исследователями указывается на необходимость комплексного изучения правовых особенностей применения запретов, ограничений и обязанностей, налагаемых на военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии.

Результаты осуществляемой органами прокуратуры Российской Федерации и подчиненными военными прокуратурами гарнизонов надзорной деятельности свидетельствуют об увеличении числа нарушений в сфере соблюдения военнослужащими (сотрудниками) войск национальной гвардии

Российской Федерации¹ запретов, ограничений и обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции. Правовыми источниками регулирования антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей являются федеральные законы, указы Президента Российской Федерации,

¹ Далее также – ВНГ.

постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба и служба в войсках национальной гвардии.

Статья 27.1 («Ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением военной службы») Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ предписывает, что на военнослужащего распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и ст.ст. 17, 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». К сотрудникам Росгвардии применяются положения ст. 14 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ.

Внесенные изменения привели к появлению некоторых противоречий в действующем законодательстве и, по нашему мнению, требуют пояснений, конкретизирующих распространенные на военнослужащих (сотрудников) ВНГ нормы вышеназванных федеральных законов.

В отличие от обязанностей военнослужащих (сотрудников) ВНГ, которые достаточно полно исследованы, запреты и ограничения, связанные с прохождением военной службы (службы) в войсках национальной гвардии, не нашли должной оценки в научной литературе, а действующее законодательство не дает определения указанным правовым категориям. В настоящее время законодательство Российской Федерации определяет только ограничения прав и свобод военнослужащих (сотрудников) ВНГ в различных сферах, которые опосредуются запретами и выражаются формулировками «не вправе», «не дол-

жен» и т. д. (например, п. 2 ст. 1, ст. 6, ст. 7, п. 7 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих»). Ограничения, связанные с прохождением военной службы (службы) в войсках национальной гвардии, в отличие от ограничений, связанных с прохождением государственной гражданской службы, законодательством Российской Федерации не выделены в отдельную правовую категорию. Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» ограничения означают, что при наличии или возникновении определенных обстоятельств, предусмотренных в законодательстве, гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий, уже занимающий государственную должность, должен быть освобожден от этой должности и уволен с гражданской службы в связи с несоблюдением ограничений, установленных законодательством (ст. 16, п. 13 ч. 1 ст. 33). Соблюдение указанных ограничений, связанных с государственной гражданской службой, обязательно как для граждан, желающих поступить на данную службу, так и для сторон служебного контракта.

Ограничения, связанные с прохождением военной службы и службы в войсках национальной гвардии, – это установленные нормами права обстоятельства, при наличии или возникновении которых военнослужащие (сотрудники) ВНГ не могут проходить военную службу (службу) в войсках национальной гвардии и подлежат увольнению, а граждане (иностранцы граждане) не могут поступить на военную службу (службу) в войсках национальной гвардии.

Запреты, связанные с прохождением военной службы и службы в войсках национальной гвардии, представляют собой правовые нормы, определяющие действия, несовместимые с исполнением обязанностей

военной службы и службы в войсках национальной гвардии, установленных действующим законодательством в целях эффективного и качественного исполнения военными служащими (сотрудниками) ВНГ функций в сфере защиты конституционного строя государства, а также в целях исключения со стороны военнослужащих (сотрудников) ВНГ коррупционных проявлений и иных злоупотреблений служебным положением, нарушение которых влечет юридическую ответственность военнослужащих (сотрудников) ВНГ, в том числе может быть основанием для досрочного прекращения военно-служебных отношений.

Понятие «ограничения, связанные с прохождением военной службы и службы в войсках национальной гвардии» следует отличать от понятия «правовые ограничения военнослужащих (сотрудников) ВНГ», так как правовые ограничения – это более широкое понятие, означающее установленную действующим законодательством систему правоограничивающих норм, обусловленных задачами, принципами организации и функционирования военной службы и службы в войсках национальной гвардии, направленных на обеспечение должного исполнения военными служащими (сотрудниками) ВНГ функций в сфере обеспечения безопасности конституционного строя государства, нарушение или несоблюдение которых влечет правовые последствия. В систему правовых ограничений входят:

- запреты;
- ограничения, опосредованные юридическими фактами;
- обязанности;
- юридическая ответственность.

На военнослужащих (сотрудников) ВНГ распространены следующие обязанности:

1) обязанность представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах

имущественного характера. Эта обязанность предусмотрена ст. 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Отметим, что согласно ч. 8 ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» невыполнение военным служащим (сотрудником) ВНГ вышеназванной обязанности является правонарушением, влекущим освобождение военнослужащего (сотрудника) ВНГ от замещаемой должности либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. В этих целях п. 2 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» дополнен подп. «е.1», предусматривающим возможность досрочного увольнения военнослужащего с военной службы в связи с нарушением запретов, связанных с прохождением военной службы, предусмотренных п. 7 ст. 10 и ст. 27.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих»;

2) обязанность уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции»). В целях реализации указанной нормы в Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации изданы нормативные правовые акты, регламентирующие порядок и форму данных уведомлений;

3) обязанность принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов; в письменной форме уведомлять своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, а также обязанность в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие военнослужащему (сотруднику) ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах органи-

заций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 1, 2, 6 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции»). Обязанность по передаче ценных бумаг также предусмотрена ч. 2 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Вместе с тем, следует отметить некоторое противоречие, так как названной нормой предусматривается обязанность передачи только приносящих доход ценных бумаг и акций. В связи с этим возникает вопрос о возможности урегулирования конфликта интересов, если на военнослужащих (сотрудников) ВНГ распространены противоречивые обязанности. Порядок уведомления о возникновении конфликта интересов утвержден в приказе Росгвардии «Об утверждении Порядка уведомления военнослужащими войск национальной гвардии Российской Федерации, лицами, проходящими службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющими специальные звания полиции, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных (служебных) обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов» от 13 февраля 2017 г. № 48.

На военнослужащих (сотрудников) ВНГ распространены обязанности, установленные ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которая содержит требования к служебному поведению военнослужащего (сотрудника) ВНГ при осуществлении профессиональной служебной деятельности; например, военнослужащий (сотрудник) ВНГ обязан: исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне (п. 1 ч. 1); осуществлять профессиональную служебную

деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа (п. 3 ч. 1). Некоторые из этих обязанностей содержат имплицитный запрет; например, военнослужащий (сотрудник) ВНГ обязан: не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей (п. 5 ч. 1); не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство (п. 8 ч. 1) и др.

Особо следует отметить обязанность соблюдать ограничения, установленные законодательством для военнослужащих (сотрудников) ВНГ. Как уже отмечалось, в ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» под ограничениями понимаются обстоятельства, при наличии или возникновении которых гражданин не может быть принят на военную службу и службу в войсках национальной гвардии, а военнослужащий (сотрудник) ВНГ не может находиться на военной службе и службе в войсках национальной гвардии. Например, в соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 16 указанного акта гражданин не может быть принят на военную службу и службу в войсках национальной гвардии, а военнослужащий (сотрудник) ВНГ не может находиться на военной службе (службе) в войсках национальной гвардии в случае несоблюдения ограничений, нарушения запретов и неисполнения обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

С учетом того что некоторые обстоятельства, с которыми связывают ограничения, наступают вне зависимости от воли сторон (например, при достижении предельного возраста пребывания на службе, наличии за-

болевания, препятствующего прохождению службы), возникает некоторая неопределенность в возможности соблюдать данные ограничения. По всей видимости, принимая во внимание мнения, высказанные в юридической литературе, в данном контексте «ограничения» следует толковать в более широком смысле – как «правовые ограничения», которые на информационно-правовом уровне включают как ограничения, так и запреты, в том числе связанные с прохождением военной службы и службы в войсках национальной гвардии.

Перейдем к рассмотрению распространенных на военнослужащих (сотрудников) ВНГ ограничений и запретов, установленных федеральными законами «О противодействии коррупции» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Следует сказать, что в соответствии с ч. 4 ст. 10 и ч. 6 ст. 12 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» ограничения, а также основания прекращения военной службы (службы) в войсках национальной гвардии должны устанавливаться федеральными законами о видах государственной службы.

При рассмотрении ограничений, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», необходимо обратиться к преамбуле данного Закона, которая не содержит правовых норм, но имеет существенное значение для понимания смысла закона как нормативного правового акта, устанавливающего важнейшие принципы и основы противодействия коррупции, иными словами, данный Федеральный закон прямо не устанавливает в отношении военнослужащих (сотрудников) ВНГ каких-либо запретов, ограничений и оснований прекращения контракта о прохождении военной

службы (службы) в войсках национальной гвардии, но создает правовые предпосылки для внесения соответствующих изменений в действующее военное законодательство. Например, в вышеуказанном Федеральном законе указывается, что одними из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются: введение антикоррупционных стандартов, т. е. установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области; унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для военнослужащих (сотрудников) ВНГ.

Единственное конкретное ограничение (исходя из формулировки названия) содержится в ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции». Действие данной статьи распространяется на военнослужащих (сотрудников) ВНГ, замещавших должности военной службы (службы) в войсках национальной гвардии, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации. Данные граждане в течение двух лет после увольнения с военной службы (службы) в войсках национальной гвардии имеют право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности военнослужащего (сотрудника) ВНГ, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению военнослужащих (сотрудников) ВНГ и урегулированию конфликта интересов. Ограничение заключается в том, что несоблюдение военнослужащими (сотрудниками) ВНГ по-

сле увольнения с военной службы (службы) в войсках национальной гвардии требования ч. 2 ст. 12 названного Федерального закона влечет прекращение трудового договора, заключенного с указанным гражданином. Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» данное ограничение установлено в качестве запрета (ч. 3 ст. 17).

Статья 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит как запреты, так и обязанности, при этом запреты классифицируются на запреты, распространяющиеся на военнослужащих (сотрудников) ВНГ (п. 1 ст. 17), и запреты, распространяющиеся на военнослужащих (сотрудников) ВНГ, уволенных с военной службы (службы) в войсках национальной гвардии (п. 3 ст. 17). Обязанности и запреты, установленные чч. 2 и 3 ст. 17, нами были рассмотрены выше, в связи с чем рассмотрим запреты, установленные ч. 1 ст. 17 указанного Федерального закона.

Как видим, во-первых, произошло дублирование некоторых запретов, которые уже установлены ранее федеральными законами «О статусе военнослужащих» (п. 7 ст. 10) и «Об обороне» (пп. 1, 3 ст. 24). Например, запрет на участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом; на осуществление предпринимательской деятельности и др. В связи с этим возникает вопрос о целесообразности их «повторного» распространения на военнослужащих.

Во-вторых, новые запреты, установленные пп. 2, 5, 10 ч. 1 ст. 17 вышеназванного Федерального закона, не отражают специфику прохождения военной службы, в связи с чем возникает вопрос о возможности при-

влечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности за нарушение таких запретов, как:

– быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено указанным Федеральным законом и другими федеральными законами (п. 5 ч. 1 ст. 17);

– замещать должность гражданской службы в случае избрания на выборную должность в органе местного самоуправления (п. 2 ч. 1 ст. 17);

– допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности (п. 10 ч. 1 ст. 17).

Соответственно возникает вопрос о возможности досрочного увольнения военнослужащих согласно подп. «е.1» п. 2 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» вследствие нарушения запретов, связанных с прохождением военной службы, предусмотренных ст. 27.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

В-третьих, некоторые запреты, предусмотренные ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», вошли в существенное противоречие с нормами военного права. Например, согласно п. 17 ч. 1 ст. 17 указанного Федерального закона сотруднику ВНГ запрещено заниматься без письменного разрешения представителя на-

нимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. А в соответствии с п. 7 ст. 10 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащий не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности, если она не препятствует исполнению обязанностей военной службы. При этом при любых обстоятельствах запрещено заниматься педагогической и иной деятельностью, если она финансируется исключительно из иностранных источников.

Неисполнение требований законодательства о противодействии коррупции образует состав следующих правонарушений коррупционной направленности:

– незаконное участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией (п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»);

– осуществление предпринимательской деятельности (п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»);

– выступление военнослужащим (сотрудником) ВНГ в качестве поверенного или представителя по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность государственной службы (п. 5 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»);

– получение военнослужащим (сотрудником) ВНГ в связи с исполнением долж-

ностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки стоимостью свыше трех тысяч рублей, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплата развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), а равно не передача в федеральную собственность подарков стоимостью свыше трех тысяч рублей, полученных в связи с официальными мероприятиями (п. 3 ч. 1 ст. 575 ГК РФ; п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; ст. 19.28 КоАП РФ);

– выезд в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц (п. 7 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»);

– нецелевое использование средств материально-технического и иного обеспечения, государственного имущества, а также передача их другим лицам (п. 8 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»);

– разглашение или использование в целях, не связанных с военной службой и службой в войсках национальной гвардии, сведений конфиденциального характера или служебной информации, ставших известными в связи с исполнением должностных обязанностей (п. 9 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»); непредставление сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также непредставление сведений или представление заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обяза-

тельстввах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (п. 4 ст. 6, п. 8 ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции»);

– невыполнение обязанности об уведомлении представителя нанимателя, командования, органов прокуратуры или других государственных органов обо всех случаях обращения к военнослужащему (сотруднику) ВНГ каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции»);

– невыполнение обязанности об уведомлении в письменной форме своего непосредственного начальника, представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения (п. 2 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции»);

– невыполнение военнослужащим (сотрудником) ВНГ, являющимся владельцем ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), обязанности в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 6 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции»), а также невыполнение некоторых других ограничений, запретов и обязанностей, связанных с прохождением военной службы и службы в войсках национальной гвардии.

К числу наиболее распространенных нарушений относится несоблюдение запрета заниматься другой оплачиваемой деятельностью (за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности), заниматься предпринимательской деятель-

ностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческими организациями, приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход. В ходе надзорной практики выявлены факты занятия военнослужащими коммерческой деятельностью, участия как лично, так и через посредников в управлении коммерческими организациями.

Весьма распространены нарушения, связанные с непредставлением либо представлением военнослужащими неполных или недостоверных сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера на себя и членов своих семей (супруги, несовершеннолетние дети)². Выявлены факты сокрытия военнослужащими (сотрудниками) ВНГ сведений о находящихся в их собственности (собственности членов их семей) объектах недвижимости, автомашинах, а также счетах в кредитных организациях.

По результатам анализа правоприменительной практики очевидно, что неотъемлемым следствием допущения указанных выше нарушений, является соответствующее реагирование как уполномоченных должностных лиц ВНГ, так и надзорных органов³.

По всем фактам нарушения законодательства в рассматриваемой сфере правового регулирования осуществлено прокурорское реагирование, поставлен вопрос о привлече-

² Назарова И.С., Шенин В.М. Военное законодательство в вопросах и ответах / С.-Петербург. воен. ин-т внутренних войск МВД России. СПб., 2016. 132 с.

³ См., например: апелляционные определения 2-го Западного окружного военного суда от 27 февраля 2020 г. № 33а-219/2020 (определением Кассационного военного суда от 9 сентября 2020 г. № 88а-1900/2020 данное определение оставлено без изменения), Южного окружного военного суда от 15 января 2020 г. № 33а-27/2020 (определением Кассационного военного суда от 13 августа 2020 г. № 88а-1729/2020 данное определение оставлено без изменения), Южного окружного военного суда от 27 мая 2020 г. № 33а-552/2020 (определением Кассационного военного суда от 16 сентября 2020 г. № 88а-2009/2020 данное определение оставлено без изменения).

нии виновных к ответственности. Полагаем целесообразным напомнить, что указанные выше сведения представляются военнослужащими (сотрудниками) ВНГ при поступлении на военную службу и службу в войсках национальной гвардии, а также ежегодно в срок до 30 апреля года, следующего за отчетным, при этом, в случае обнаружения неполноты сведений или ошибки, в течение 30 суток после этого военнослужащий (сотрудник) ВНГ вправе внести в представленные им сведения поправки.

Перечень должностей, при замещении которых военнослужащие (сотрудники) ВНГ обязаны представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержден приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации «Об утверждении Порядка представления в войсках национальной гвардии Российской Федерации сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» от 28 февраля 2018 г. № 64. Следует отметить, что в соответствии со ст. 13.1 Федерального закона «О противодействии коррупции» лица, замещающие должности военнослужащих (сотрудников) ВНГ, подлежат увольнению (освобождению от должности) в связи с утратой доверия в случае установления факта совершения одного из вышеперечисленных правонарушений.

Таким образом, отметим, что в настоящее время на военнослужащих (сотрудников) ВНГ в соответствии со ст. 27.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» распространяются запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции»; запреты,

установленные в отношении государственных гражданских служащих и распространенные на военнослужащих (сотрудников) ВНГ, не в полной мере отвечают требованиям, предъявляемым к военнослужащим (сотрудникам) ВНГ. Нормами права в настоящее время не установлены некоторые ограничения, наличие которых объективно влияет на качество исполнения военнослужащими (сотрудниками) функций в сфере защиты конституционного строя государства, например, в случае признания военнослужащего (сотрудника) ВНГ недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

Действующая система правовых ограничений военнослужащих (сотрудников) нуждается в совершенствовании⁴, что обусловлено наличием пробелов, противоречий и фрагментарности правового регулирования. Необходимо создать новую систему правовых ограничений военнослужащих (сотрудников) ВНГ, соответствующую новому облику войск национальной гвардии. При унификации ограничений, запретов и обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции», следует учитывать специфику военной службы и службы в войсках национальной гвардии, а в соответствии с Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливать данные нормы непосредственно федеральным законодательством о виде государственной службы (например, Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе»), при этом учитывая, но не копируя, практику правового регулирования иных видов государственной службы.

⁴ Военное законодательство: рекомендации для подготовки и проведения семинарских и практических занятий // Методические рекомендации / С.-Петерб. воен. ин-т внутренних войск МВД России. СПб., 2015. 220 с.

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА СОВЕРШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

А.В. Чуряев,

кандидат юридических наук;

Е.М. Фомина,

кандидат юридических наук

В статье анализируется возникшая проблема неоднозначного толкования положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях на стадии возбуждения в отношении военнослужащего разбирательства по факту грубого дисциплинарного проступка, связанного с совершением им административного правонарушения.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что военная служба является особым видом государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства, и поэтому осуществляется в публичных интересах, а лица, несущие такого рода службу, выполняют конституционно значимые функции. В связи с этим выполнение военнослужащими обязанности по подготовке к вооруженной защите и по вооруженной защите Российской Федерации предполагает выполнение поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни, что, в свою очередь, означает предъявление к военнослужащим повышенных требований как к уровню профессиональной подготовки, так и к их морально-психологическим и иным личностным качествам¹.

Такие повышенные требования к личности военнослужащего устанавливаются

для него повышенную социальную ответственность. Причем это касается не только его служебной деятельности, но и повседневного поведения. Военнослужащий по смыслу приведенного конституционного толкования должен быть образцом общественного поведения, он не должен порождать сомнений в своей порядочности, дисциплинированности и законопослушности.

Исходя из изложенного совершенные военнослужащим правонарушения, даже если они напрямую не связаны с его служебной деятельностью, порождают сомнения в профессиональной пригодности такого лица к выполнению возложенных на него социально значимых задач, в связи с чем государство оставляет за собой право применять в отношении военнослужащих, совершивших подобные внеслужебные проступки, меры, неблагоприятные для их дальнейшей служебной деятельности.

Одной из таких мер является возможность привлечения военнослужащих к дис-

¹ См., например, постановления Конституционного Суда Российской Федерации: от 5 апреля 2007 г. № 5-П; от 3 февраля 2010 г. № 3-П; от 21 марта 2013 г. № 6-П; от 22 ноября 2013 г. № 25-П; от 16 ноября 2017 г. № 29-П; от 29 марта 2019 г. № 16-П и др.

циплинарной ответственности за совершение административных правонарушений.

В ст. 2.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) закреплено общее правило, согласно которому за совершение военнослужащим административного правонарушения он несет дисциплинарную ответственность. И лишь за совершение некоторых административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ, военнослужащий несет административную ответственность на общих основаниях.

Данная мера призвана показать, что в случае совершения военнослужащим большинства административных правонарушений привлечения его к административному наказанию (которое, как правило, проявляется в назначении административного штрафа) недостаточно. В такой ситуации следует дать служебную оценку поведению военнослужащего.

Приведенная выше норма КоАП РФ развивается в положениях Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ. Так, в п. 2 ст. 28.5 данного Закона отмечается, что административное правонарушение, за которое военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, в соответствии с КоАП РФ несет дисциплинарную ответственность, образует грубый дисциплинарный проступок. Аналогичное положение содержится и в приложении № 7 к Дисциплинарному уставу Вооруженных Сил Российской Федерации.

Несмотря на достаточно подробное регулирование в отечественном законодательстве процедуры привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за совершение ими грубых

дисциплинарных проступков, на практике нередко все же возникают проблемы с ее применением.

Одна из таких проблем касается стадии возбуждения разбирательства по факту совершения грубого дисциплинарного проступка в случае совершения военнослужащим административного правонарушения.

До сих пор на практике существует неопределенность в том, возможно ли возбуждение такого разбирательства в отсутствие вынесенного в отношении военнослужащего постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении по основанию, предусмотренному ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ.

Напомним, что ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ предусматривает следующее правило: в случае, когда административное правонарушение совершено лицом, указанным в ч. 1 ст. 2.5 названного Кодекса, за исключением случаев, когда за такое административное правонарушение это лицо несет административную ответственность на общих основаниях, производство по делу об административном правонарушении после выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения подлежит прекращению для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности.

В силу ч. 2 ст. 28.9 КоАП РФ такое постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении со всеми материалами дела в течение суток с момента вынесения постановления направляется в воинскую часть, орган или учреждение по месту военной службы (службы) или месту прохождения военных сборов лица, совершившего административное правонарушение, для привлечения

указанного лица к дисциплинарной ответственности.

Нередко указанные правовые нормы толкуются таким образом, что без направленного в воинскую часть, орган или учреждение постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении возбуждение разбирательства по факту грубого дисциплинарного проступка невозможно².

На такое толкование «наталкивает» и содержание указанной выше ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ, из которой следует, что производство по делу об административном правонарушении в отношении военнослужащего прекращается «после выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения». Из этого делается вывод о том, что событие совершенного военнослужащим административного правонарушения может быть установлено лишь в рамках производства по делу об административном правонарушении, а не в ходе дисциплинарного производства.

Однако полагаем, что такое толкование является все же неправильным.

Это связано с некоторой неточностью формулировки ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ. Представляется, законодателем имелось в виду, что орган или лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении того обстоятельства, что оно возбуждено в отношении военнослужащего или иного специального субъекта, должны прекратить производство по такому делу. При этом установления события, и

тем более состава, административного правонарушения не требуется.

С учетом изложенного приведенные нормы КоАП РФ применяются в случае ошибочного возбуждения в отношении военнослужащего дела об административном правонарушении, т. е. в том случае, когда в ходе производства по делу об административном правонарушении будет установлено, что оно возбуждено в отношении надлежащего субъекта. Следовательно, такое производство подлежит прекращению, а его материалы – направлению в орган или организацию, уполномоченные возбудить разбирательство по факту грубого дисциплинарного проступка, совершенного военнослужащим.

Таким образом, предназначение приведенных выше норм заключается исключительно в устранении допущенной ошибки, но никак не в придании указанным действиям административно-юрисдикционных органов значения обязательной первоначальной стадии производства по привлечению военнослужащего к дисциплинарной ответственности.

Подтверждением тому являются нормы гл. 1 КоАП РФ, из которых следует, что данный Кодекс регулирует исключительно вопросы производства по делам об административных правонарушениях и не касается процессуальных вопросов дисциплинарного производства.

Иное толкование приводит к довольно абсурдным выводам. Например, при обнаружении командованием в деянии военнослужащего признаков административного правонарушения материалы об этом должны быть направлены органу или должностному лицу, уполномоченному возбуждать дело об административном правонарушении. Этот орган или

² См. об этом: *Лумнов Е.А.* Разграничение административной и дисциплинарной ответственности военнослужащих // *Воен. право: электрон. науч. изд.* 2014. Вып. № 4; *Брицева З.Г., Марфицын Г.А.* Некоторые проблемные аспекты процедуры привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности // *Рос. следователь.* 2014. № 16.

должностное лицо, зная о том, что военнослужащий не подлежит привлечению к административной ответственности, возбуждает производство, затем передает его на рассмотрение уполномоченному должностному лицу, который, также зная о том, что производство возбуждено в отношении ненадлежащего субъекта, устанавливает событие административного правонарушения и впоследствии прекращает производство по делу, направляя материалы обратно командованию военнослужащего. Получается, что дело об административном правонарушении возбуждается с единственной целью – чтобы его впоследствии прекратить! Очевидно, что такая ситуация не может быть допущена.

Нельзя забывать, что привлечение военнослужащего к административной ответственности по рассматриваемым основаниям невозможно, в связи с чем совершенное военнослужащим административное правонарушение сразу же трансформируется в грубый дисциплинарный проступок, который в дальнейшем должен расследоваться в специальном, дисциплинарном производстве. Следовательно, возбуждение по данному факту дела об административном правонарушении недопустимо ввиду отсутствия состава административного правонарушения.

Таким образом, получение командованием в порядке ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ материалов прекращенного в отношении военнослужащего производства по делу об административном правонарушении может являться лишь одним, но не единственным основанием для решения вопроса о возбуждении в отношении военнослужащего дисциплинарного производства.

Об этом свидетельствуют и положения Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации. Так, в абз. 9 ст. 81 данного Устава закреплено, что при совершении военнослужащим грубого дисциплинарного проступка или при получении данных о его совершении непосредственный командир (начальник) военнослужащего обязан немедленно доложить об этом в установленном порядке командиру воинской части. Из этой правовой нормы недвусмысленно следует, что основанием для возбуждения дисциплинарного производства может служить как самостоятельное обнаружение признаков грубого дисциплинарного проступка, так и получение информации об этом извне.

Далее, в абз. 14 вышеназванной статьи указано, что в случае, когда обстоятельства совершения военнослужащим грубого дисциплинарного проступка установлены ранее проведенными по данному факту ревизией, проверкой или административным расследованием либо материалами об административном правонарушении, разбирательство командиром воинской части (начальником органа военной полиции) может не назначаться. Из этого следует, что обстоятельства совершения военнослужащим грубого дисциплинарного проступка (образующего признаки административного правонарушения) могут быть установлены как материалами дела об административном правонарушении, так и материалами инициированного командиром воинской части разбирательства.

При этом в силу абз. 7 ст. 81 названного Устава именно в ходе разбирательства по факту грубого дисциплинарного проступка должны быть установлены событие дисциплинарного проступка (время, место, способ и другие обстоятельства его соверше-

ния), лицо, совершившее дисциплинарный проступок, и его вина в совершении дисциплинарного проступка.

Основываясь в том числе и на указанных правовых нормах, Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 15 октября 2018 г. № 2520-О по жалобе на неконституционность ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ указал, что исполнение правил дисциплинарного производства и само разбирательство по факту совершения дисциплинарного проступка не имели бы смысла, если бы постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении ввиду предстоящего привлечения к дисциплинарной ответственности исчерпывающе устанавливало бы как доказанное событие собственно дисциплинарный проступок, вину военнослужащего в его совершении и все другие обстоятельства, предопределяя тем самым все выводы и решения в рамках производства по материалам о дисциплинарном проступке.

Недавно на это обратил внимание и судья Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 27 мая 2019 г. № 59-АД19-2 по конкретному делу, где как раз со ссылкой на ч. 2 ст. 2.5 и ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ должностное лицо прекратило возбужденное в отношении специального

субъекта производство по делу об административном правонарушении, сославшись, однако, на наличие его вины в совершенном административном правонарушении. Судья Верховного Суда Российской Федерации с этим не согласился и указал, что вопрос о вине не может разрешаться при прекращении производства по делу об административном правонарушении, поскольку порядок привлечения лиц к дисциплинарной ответственности регулируется не КоАП РФ, а специальными законами.

Таким образом, подытоживая проведенный анализ, следует сделать вывод о том, что вынесенное по правилам ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ постановление о прекращении возбужденного в отношении военнослужащего производства по делу об административном правонарушении не может рассматриваться как своего рода преюдиция, необходимая для возбуждения в отношении военнослужащего дисциплинарного производства. Оно является лишь одним из возможных доказательств, на основании которых лицо, проводящее разбирательство по факту грубого дисциплинарного проступка, может установить признаки совершенного военнослужащим административного правонарушения.

Граждане, имеющие право на отсрочку или освобождение от призыва на военную службу, будут проходить медицинскую комиссию по своему заявлению

Отменено обязательное медицинское освидетельствование граждан, подлежащих призыву на военную службу, имеющих основания для отсрочки или освобождения от призыва.

Медицинское освидетельствование будет проводиться по их заявлению. Исключение будет предусмотрено для граждан, которые отказались от реализации права на отсрочку или освобождение, а также для тех, кто получил отсрочку по состоянию здоровья.

Источник: *Федеральный закон от 26 мая 2021 г. № 146-ФЗ «О внесении изменения в статью 5.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»»*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ДЕЙСТВИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ПОГРАНИЧНЫХ ОРГАНОВ ПО ПРОВЕДЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

П.А. Захаров,

сотрудник Центра исследования проблем российского права «Эквигас»

В статье на основе анализа различных теоретико-правовых источников и отдельных судебных актов предпринимается попытка уточнить условия идентификации проведения административного расследования в деятельности должностных лиц пограничных органов при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях.

Центральное место в деятельности должностных лиц пограничных органов по проведению административного расследования занимают процессуальные действия, составляя ее ядро.

На сегодняшний день в административно-правовой науке сформировались разнообразные подходы к пониманию сущности административного расследования. Однако, как показывают наблюдения, независимо от предлагаемого определения административного расследования практически неизменным остается представление ученых о нем как о совокупности процессуальных (административно-процессуальных) действий¹.

¹ Арзумян А.А. Административное расследование: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2010; Булгаков А.Н. Административное расследование правонарушений в области обеспечения безопасности дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2017; Гулягин А.Ю. Особенности правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015; Зрелов А.П. Административное расследование нарушений законодательства в области налогов и сборов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Калужный Ю.Н. Административное расследование в механизме производства по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Пятикова

Из содержания ст. 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) видно, что законодатель считает так же. По пути признания административного расследования комплексом процессуальных действий последовала и практика. В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24 марта 2005 г. № 5 административное расследование определяется, прежде всего, как комплекс процессуальных действий².

Соглашаясь с данным мнением лишь отчасти, полагаем, что отождествление административного расследования сугубо с совокупностью процессуальных дей-

Е.А. Административное расследование по делам о нарушениях таможенных правил: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Туганов Ю.Н. Доказательства по делам об административных правонарушениях с участием военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 6. С. 15 – 21.

² Рос. газ. 2005. 19 апр.

ствий не совсем правильно, поскольку в таком случае административное расследование утрачивает собственную форму, лишаясь специфики целей, задач и функций. Процессуальные действия, проводимые в ходе административного расследования, очевидно, не являются хаотичной массой, они составляют комплекс взаимосвязанных между собой и взаимообусловленных процессуальных действий³, срастающихся в единый, слаженный процесс.

В том, что процессуальные действия буквально пронизывают производство по делам об административных правонарушениях, нет ни каких сомнений. Как считает А.П. Шергин, «производство по делам об административных правонарушениях включает в себя ряд процессуальных действий, точнее их совокупностей, именуемых в правовой теории стадиями административного процесса»⁴. Любая стадия производства по делу аналогично всему административному производству представляет собой совокупность процессуальных действий должностных лиц органов государственной власти⁵. Поэтому административное расследование, включенное в стадию возбуждения дела об административном правонарушении, не является исключением из общего правила. Выполнение процессуальных действий в рамках административного расследования предполагает соблюдение субъектами административной юрисдикции порядка их совершения, обеспечивающего законность производства по делу. Процессуаль-

ные действия – инструмент познания всех обстоятельств совершенного административного правонарушения⁶, их первоочередная задача – обнаружение и закрепление доказательств.

Между тем не любые административно-процессуальные действия образуют административное расследование. Наилучшим образом это иллюстрируют судебные органы, нередко отменяющие постановления по делам об административных правонарушениях, так или иначе связанные с вопросами проведения административного расследования, по причине нарушения правил о подсудности⁷. Так, по ряду дел об административных правонарушениях Верховный Суд Российской Федерации признавал незаконными отдельные решения районных судов только на том основании, что они рассматривали дела об административных правонарушениях, в которых совокупность осуществленных процессуальных действий не образовывала административное расследование. Как указывает суд высшей инстанции, определив, что административное расследование по делу фактически не проводилось: «...судья районного суда на стадии принятия дела к своему производству не дал надлежащей оценки... обстоятельствам, связанным с соблюдением подсудности... дела, приняв его к своему производству, вопрос о передаче дела мировому судье... исследован не был»⁸. Напомним, что разрешение дела с нарушением правил подсудности не отвечает

³ Шевченко О.А. Возбуждение и административное расследование дел об административных правонарушениях в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 26.

⁴ Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 90.

⁵ Шевченко О.А. Указ. соч. С. 13.

⁶ Арзуманян А.А. Указ. соч. С. 10.

⁷ См., напр.: Туганов Ю.Н. Обеспечение права военнослужащего на защиту по делам об административных правонарушениях (по материалам судебной практики) // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 5. С. 61 – 66.

⁸ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 5-АД17-108; постановление Верховного Суда Российской Федерации от 3 июля 2020 г. № 3-АД20-3.

требованию справедливого правосудия, поскольку суд, не уполномоченный на рассмотрение того или иного конкретного дела, не является, по смыслу ч. 1 ст. 46 и ч. 1 ст. 47 Конституции Российской Федерации, законным судом, а принятые в результате такого рассмотрения судебные акты не обеспечивают гарантии прав и свобод в сфере правосудия.

В системе действующего правового регулирования от того, проводилось ли административное расследование, зависит, кто будет рассматривать соответствующее дело об административном правонарушении. Дела, по которым проводилось административное расследование, подлежат рассмотрению исключительно городским (районным) судом (ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ). Если административное расследование не проводилось, судья районного суда при подготовке дела к рассмотрению обязан передать его мировому судье на основании п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ⁹. Дело об административном правонарушении также подлежит передаче из районного суда в мировой, если будет обнаружена попытка провести административное расследование правонарушения, не относящегося к отрасли законодательства, указанной в ст. 28.7 КоАП РФ. Так формируется конкуренция полномочий между районным и мировым судом по рассмотрению дела об административном правонарушении, по которому заявлено, что административное расследование проводилось. Однако диагностирование административного расследования – вопрос, разрешаемый с трудом даже среди квалифицированных специалистов права, к которым мы отно-

сим судей¹⁰ (не говоря об уровне подготовки основной массы военнослужащих пограничных органов, уполномоченных на проведение административного расследования), так как установление факта административного расследования подчинено тому, какие непосредственно процессуальные действия проводились, в каком объеме и сколько времени на это было потрачено. Все перечисленные признаки носят оценочный (неопределенный) характер.

Анализируя ст. 28.7 КоАП РФ, можно понять только то, что административное расследование проводится после выявления ограниченного круга административных правонарушений, выяснение обстоятельств которых сопровождается выполнением экспертизы и иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат. Решение о проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, в виде определения, немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения. Тезис о выражении административного расследования в продолжительном выполнении той или иной группы процессуальных действий аналогичным образом воспроизводится Верховным Судом Российской Федерации в сформулированном им определении административного расследования.

Какие затраты времени следует считать значительными, ни в КоАП РФ, ни в вышеназванном постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации не раскрывается, что состав-

⁹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24 марта 2005 г. № 5.

¹⁰ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2020 г. № 86-АД20-3.

ляет основную причину, по которой так сложно установить, было ли проведено административное расследование фактически или нет. По замыслу законодателя и суда процессуальными действиями, требующими значительных временных затрат, признаются: проведение экспертизы, установление потерпевших, свидетелей, допросы лиц, проживающих в другой местности. В остальной части какие-либо разъяснения законодателя и судебного органа последней инстанции отсутствуют. Состав (перечень) процессуальных действий, образующих административное расследование, не определен. Не совсем понятно также, что вообще представляет собой процессуальное (административно-процессуальное) действие. В отличие от уголовно-процессуального законодательства¹¹ КоАП РФ не содержит легальной дефиниции процессуального действия. Это ведет к тому, что некоторые ученые начинают включать в состав административного расследования действия непроцессуального организационного (организационно-технического) характера¹². Нет ясности и в том, включают ли процессуальные действия в себя действия по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях или принимаемые должностным лицом, осуществляющим производство, решения, оформляемые соответствующими процессуальными документами. Без этого

нельзя представить адекватное уяснение понятия административного расследования, содержание которого базируется на процессуальных действиях.

С учетом существующей неопределенности в части нормативных оснований и условий, при которых тот или иной комплекс процессуальных действий может быть назван административным расследованием, на практике возможны три наиболее распространенные негативные типовые ситуации:

– первая: административное расследование проведено в целях выяснения обстоятельств административного правонарушения, не затрагивающего одну из областей правоотношений, перечисленных в ст. 28.7 КоАП РФ. При направлении такого дела должностным лицом в судебные органы его разрешение отнесено к компетенции мирового суда;

– вторая: комплекс процессуальных действий, проведенных по делу об административном правонарушении, не свидетельствует о состоявшемся административном расследовании. Иными словами, их недостаточно для констатации производства по делу об административном правонарушении в форме административного расследования, несмотря на наличие в деле соответствующего определения о проведении административного расследования. Как и в первом случае, дело подлежит рассмотрению мировым судом;

– третья: действий по делу выполнено достаточно для того, чтобы их совокупность признать административным расследованием, однако определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования не вынеслось. Несмотря на отсутствие в деле

¹¹ Пункт 32 ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: «процессуальное действие – следственное, судебное или иное действие, предусмотренное настоящим Кодексом».

¹² *Филоненко О.В.* Возбуждение и административное расследование милицией дел об административных правонарушениях в сфере оборота алкогольной продукции: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003. С. 118; *Клоков Е.А.* Административное расследование в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 60, 65.

процессуального документа, обуславливающего административное расследование, разрешение такого дела по существу согласно последней судебной практике возлагается на районный суд, так как отсутствие в деле определения о проведении административного расследования не исключает возможность выяснения в каждом конкретном деле, было ли административное расследование проведено или нет¹³.

Таким образом, представляется уместной и своевременной попытка анализа специальной юридической литературы и законодательства по данной тематике в целях поиска ответа на вопрос: какие именно процессуальные действия и при каких условиях образуют административное расследование?

Как уже говорилось, по замыслу законодателя процессуальные действия в составе административного расследования должны требовать значительных временных затрат. Несмотря на пространность формулировки «значительные временные затраты», ряд ученых включают ее в предлагаемые ими понятия административного расследования. Е.А. Пятикова в своей диссертации сочла возможным рассматривать административное расследование в качестве «...комплекса процессуальных действий в рамках производства по делу об административном правонарушении, требующих значительных временных затрат...»¹⁴. В основу понятия административного расследования, предложенного Ю.Н. Калюжным, также положена деятельность «...по проведению экспертизы или других требующих значительных

временных затрат процессуальных действий...»¹⁵. Подобный подход использован и А.П. Зреловым¹⁶.

С подобными дефинициями согласиться нельзя. Кроме прочего, при их прочтении непонятно, только ли процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, формируют административное расследование или административное расследование может состоять как из процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, так и из процессуальных действий, которые не требуют значительных временных затрат. Отвечая на данный вопрос, укажем, что и те и другие процессуальные действия однозначно наличествуют в каждом административном расследовании.

Изучение специальной юридической литературы и некоторых нормоположений позволяет предложить уход в понятиях административного расследования от расплывчатой формулировки «комплекс процессуальных действий, требующих значительных временных затрат» с заменой ее на «комплекс процессуальных действий, на проведение и оформление результатов которых требуется более двух суток». К такому выводу позволяют прийти конструкция и анализ ст. 28.5 КоАП РФ. Согласно последовательному изложению ее частей протокол составляется по формуле: 1. «Немедленно» → 2. «В течение двух суток» → 3. «По окончании административного расследования». В связи с этим мы поддерживаем точку зрения А.А. Арзуманяна, исходя из которой процессуальным условием, необходимым для назначения и проведения административного расследования, должна

¹³ Решение Московского городского суда от 6 июня 2019 г. по делу № 7-6103/2019.

¹⁴ Пятикова Е.А. Указ. соч. С. 13, 36.

¹⁵ Калюжный Ю.Н. Указ. соч. С. 10.

¹⁶ Зрелов А.П. Указ. соч. С. 8.

быть невозможность установления обстоятельств, имеющих значение для разрешения дела об административном правонарушении в срок, установленный ч. 2 ст. 28.5 КоАП РФ для составления протокола об административном правонарушении, т. е. двое суток¹⁷.

Однако и в этом случае нет гарантии того, что «выход» должностного лица за пределы двух суток будет связан исключительно с объективными причинами. Практический опыт автора свидетельствует о случаях произвольного применения в пограничных органах административного расследования в целях изменения подсудности административного дела. Были случаи, когда после принятия решения о проведении административного расследования ряд процессуальных мероприятий искусственно пополнялся должностным лицом явно излишними действиями, совершение которых намеренно растягивалось на период, значительно превышающий двое суток, чем обеспечивалась лишь видимость проведения административного расследования. Проблема злоупотребления административным усмотрением в применении механизмов административного расследования распространена не только в пограничных органах¹⁸.

В список процессуальных действий, требующих временных затрат, превышающих двое суток, и могущих на этом основании стать причиной проведения административного расследования, учеными, как правило, включаются: проведение экспертизы (ст. 26.4. КоАП РФ), направление поручения по делу об административном правонарушении (ст. 26.9. КоАП РФ), на-

правление запроса по делу об административном правонарушении (ст. 26.9. КоАП РФ), истребование сведений (ст. 26.10. КоАП РФ)¹⁹, осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ); изъятие вещей и документов, оценка их стоимости (ст.ст. 27.10 и 27.11 КоАП РФ)²⁰, взятие проб и образцов (ст. 26.5 КоАП РФ), фотографирование или фиксирование иным способом вещественных доказательств (ст. 26.6 КоАП РФ), привлечение специалиста для участия в деле (ст. 25.8 КоАП РФ)²¹. При необходимости проведения административного расследования должностные лица пограничных органов сталкиваются с указанными процессуальными действиями практически ежедневно.

В данный список следует добавить досмотр транспортного средства (ст. 27.9 КоАП РФ), наиболее часто применяемый в деятельности должностных лиц пограничных органов.

Кроме того, есть ряд действий, проводимых должностными лицами пограничных органов в ходе административного расследования, которые с точки зрения законодательства не являются процессуальными. Например, осмотр предметов и документов (изъятая рыбной продукции, различных технических средств, электронных носителей информации, промышленной и судебной документации и т. д.). По нашему мнению, указанные действия следует указать в гл. 26 КоАП РФ²².

¹⁹ Зрелов А.П. Указ. соч. С. 8.

²⁰ Пятикова Е.А. Указ. соч. С. 25.

²¹ Каложный Ю.Н. Указ. соч. С. 35.

²² Некоторые направления совершенствования КоАП РФ предложены в статье: Аулов В.К., Туганов Ю.Н. Проекты нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: краткий обзор подходов // Право в Вооруженных Силах. 2020. № 7. С. 21 – 25.

¹⁷ Арзумян А.А. Указ. соч. С. 9, 54.

¹⁸ Зрелов А.П. Указ. соч. С. 64.

Несмотря на отнесение к участникам производства по делу об административном правонарушении специалиста (ст. 25.8 КоАП РФ), порядок фиксации в деле содействия специалиста в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств в законе ясно не раскрывается. В связи с этим в практической деятельности встречаются несуществующие в КоАП РФ определения о назначении специалиста, протоколы объяснения специалиста. Убедиться в наличии пробела можно, изучив в целом гл. 26 КоАП РФ, не предусматривающую объяснения специалиста в качестве отдельного доказательства, и в частности ст.ст. 26.2, 26.3 данного Кодекса.

Не лишним было бы предусмотреть в арсенале пограничных органов осмотр места совершения административного правонарушения в порядке, указанном в ст. 28.1.1 КоАП РФ (протокол осмотра места совершения административного правонарушения) и ст. 27.8 названного Кодекса (осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей).

Анализ правоприменительной практики между тем показывает, что создать универсальный перечень процессуальных действий, который подходил бы для каждого случая проведения административного расследования, вряд ли возможно. Очевидно, что проведение одного и того же процессуального действия или их группы, за исключением экспертизы, в зависимости от конкретных обстоятельств дела может потребовать значительных временных затрат, а может и нет. Сложно при этом назвать административным расследованием выяснение обстоятельств правонарушения с помощью одного запроса (поручения)

или истребования сведений, несмотря на то, что для проведения именно этих действий (каждого в отдельности) требуется срок, превышающий двое суток. Так, поручение или запрос подлежат исполнению не позднее чем в пятидневный срок со дня получения указанного поручения либо запроса (ст. 26.9 КоАП РФ), а истребуемые сведения направляются в трехдневный срок со дня получения определения (ст. 26.10 КоАП РФ).

Для того чтобы снизить уровень энтропии относительно процессуальных действий, претендующих в совокупности на организацию административного расследования, предлагается деление процессуальных действий на две подгруппы:

Процессуальные действия, безусловно требующие (каждое в отдельности) временных затрат, превышающих двое суток (экспертиза, поручение, запрос, истребование сведений).

Процессуальные действия, затраты на проведение которых превышают двое суток только при их совокупном исполнении (все остальные).

В силу нормативно установленных особенностей исполнения первой категории процессуальных действий они с большей вероятностью, чем вторая группа, будут признаны судом, рассматривающим дело по существу, административным расследованием. Это *первое условие*.

Второе условие, предъявляемое к процессуальным действиям, претендующим называться в своей совокупности административным расследованием, состоит в том, что процессуальные действия должны быть направлены исключительно на выяснение обстоятельств административного правонарушения, в частности на обнаружение, фиксирование и процессуаль-

ное оформление доказательств по делу. По верному замечанию А.П. Зрелова, основанием для проведения административного расследования является недостаточность информации обо всех обстоятельствах, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 26.1. КоАП РФ²³. Поэтому, например, уведомление лица о времени и месте составления протокола об административном правонарушении хотя и занимает много времени, но не является основанием для назначения административного расследования.

Не может служить оправданием назначения административного расследования и составление протокола об административном правонарушении, признаваемое в науке процессуальным действием²⁴, при том что на подготовку и составление некоторых протоколов об административных правонарушениях может затрачиваться действительно немало времени. Одна из особенностей протокола об административном правонарушении, составляемого по результатам административного расследования, состоит в том, что его функция заключается главным образом в обобщении, систематизации и изложении уже имеющихся к моменту его составления данных, собранных в ходе расследования. Такой протокол сам по себе фактически не устанавливает никаких дополнительных обстоятельств, поскольку их установление, исходя из ст. 26.2 КоАП РФ, допускается иными протоколами, предусмотренными названным Кодек-

сом: объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, свидетелей, заключениями экспертов и др. В то же время функция протокола об административном правонарушении, составляемого немедленно на месте совершения административного правонарушения, дополняется обнаружением и фиксацией обстоятельств совершенного правонарушения. При данной форме производства по делу объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания свидетелей чаще отражаются в протоколе об административном правонарушении, а не в отдельном документе, приобщенном к делу (ч. 2 ст. 26.3 КоАП РФ).

По аналогичным причинам с осторожностью следует подходить к порядку проведения административного расследования на основании таких процессуальных действий, как: вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования (п. 4 ч. 4 ст. 28.1, ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ); доставление (ст. 27.2 КоАП РФ); административное задержание (ст. 27.3 КоАП РФ), задержание судна, доставленного в порт Российской Федерации (ст. 27.13.1 КоАП РФ); арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ); арест судна, доставленного в порт Российской Федерации (ст. 27.14.1 КоАП РФ); направление протокола (постановления прокурора) об административном правонарушении для рассмотрения дела об административном правонарушении (ст. 28.8 КоАП РФ); прекращение производства по делу об административ-

²³ Зрелов А.П. Указ. соч. С. 8.

²⁴ Попугаев Ю.И. Содержание и оптимизация правового регулирования стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Адм. право и процесс. 2015. № 4 С. 14 – 19; Шевченко О.А. Указ. соч. С. 99.

ном правонарушении до передачи дела на рассмотрение (ч. 6 ст. 28.7, ст. 28.9 КоАП РФ). Хотя на практике доставление судна в порт и его задержание используются крайне редко, если не предвидится проведение экспертизы.

Третье условие для проведения процессуальных действий, формирующих собой административное расследование, выражает зависимость проведения административного расследования от области правоотношений, затрагиваемой совершенным административным правонарушением. Для пограничных органов проведение административных расследований характерно по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования (чаще всего по ч. 2 ст. 8.17, ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ). С уяснением этого основания для проведения административного расследования сложностей у пограничных органов, как правило, не возникает. По этой причине одним из вариантов устранения неопределенности, связанной с основанием проведения административного расследования, может стать закрепление на законодательном уровне конкретных составов административных правонарушений, по которым в обязательном порядке производство по делу ведется в форме административного расследования независимо от того, сколько времени уйдет на расследование правонарушения. Для этого, естественно, потребуется более четкое разграничение административного расследования от конкурирующей в настоящее время с ним обычной формой производства по делу об административном правонарушении (ч. 2 ст. 28.5 КоАП РФ).

Мы не видим, например, препятствий для закрепления на законодательном

уровне обязательного проведения административного расследования по делам об административных правонарушениях, возбуждаемым должностными лицами пограничных органов по ч. 2 ст. 8.17 КоАП РФ. Квалификация правонарушения по данной статье предполагает наличие изъятых или арестованных водных биоресурсов, для установления вида, количества и массы которых необходимы специальные познания, а для расчета административного штрафа также определение стоимости водных биоресурсов, т. е. речь идет о временных затратах, превышающих двое суток.

Примером императивной связи между характером правонарушения и формой производства по делу служит родственная уголовно-правовая отрасль²⁵, где каждая форма производства предварительного расследования (дознание или предварительное следствие) «обслуживает» конкретный перечень преступлений. Независимо от того, сколько времени потребуется на расследование того или иного преступления, соответствующая ему процессуальная форма будет обязательной. В этом отношении позитивным сдвигом считаем наметившийся в последние годы переход законодателя от областей нарушаемых правоотношений, по которым возможно проведение административного расследования, к конкретным составам административных правонарушений (ст. 6.1.1, 7.27, 20.6.1 КоАП РФ). Подобная персонификация административного расследования делает его применение более гибким и эффективным. Аргументация проста. При выделении целых областей правоотношений в них неизбежно «про-

²⁵ Статья 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

сачиваются» составы правонарушений, вовсе не нуждающиеся в применении административного расследования. И наоборот, выявление отдельных правонарушений в областях законодательства, не попавших в перечень ст. 28.7 КоАП РФ, с большой очевидностью может потребовать проведения административного расследования.

Согласно *четвертому, заключительному, условию* процессуальные действия, образующие административное расследование, проводятся только в рамках возбужденного дела об административном правонарушении на стадии возбуждения дела об административном правонарушении (гл. 28 КоАП РФ), что связано с требованием п. 4 ч. 4 ст. 28.1 названного Кодекса выносить определение о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования. Смысл данного условия направлен на предупреждение тех случаев, когда вынесению определения о возбуждении дела и проведении административного расследования предшествует проверка сообщения об административном правонарушении. Решение о проведении административного расследования не следует обосновывать выполненными до возбуждения дела мероприятиями и собранными доказательствами.

Наше небольшое исследование выявило ко всему прочему взаимосвязь процессуальных действий и действий по применению мер обеспечения как отношение целого и части, где целое – административно-процессуальные действия, а часть – действия по применению мер обеспечения производства по делу. Объединенные общими целями, правовой основой, про-

странственно-временными характеристиками²⁶, но различные по приему, способу и форме реализации²⁷ процессуальные действия и действия по применению мер обеспечения производства по делу неразрывно связаны между собой как взаимодополняющие и обуславливающие друг друга в едином процессе деятельности должностных лиц пограничных органов по проведению административного расследования.

Несмотря на то что проанализированные признаки (условия) нельзя признать исчерпывающими, они представляются нам достаточными для распознавания в той или иной группе процессуальных действий административного расследования, проведенного по делу об административном правонарушении. В целом же процессуальные действия в деятельности должностных лиц пограничных органов по проведению административного расследования составляют ее важнейший элемент с точки зрения не только теории административного права, но и практики. Надеемся, предложенный перечень условий идентификации административного расследования и, как следствие, правомерного отнесения дела к подсудности того или иного суда помогут неопытным правоприменителям правильно толковать понятие административного расследования, предложенное Верховным Судом Российской Федерации, обходя пробельные зоны КоАП РФ с наименьшими потерями.

²⁶ Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2013. С. 25 – 27.

²⁷ Булгаков А.Н. Понятие и система административно-процессуальных действий при расследовании правонарушений в сфере безопасности дорожного движения // Вестн. Краснодар. ун-та МВД России 2016. № 4. С. 91 – 94.

«СБЕРЕЖЕНИЕ НАРОДА В ПОГОНАХ» КАК КЛЮЧЕВАЯ ЦЕЛЬ ВОЕННО- СОЦИАЛЬНОГО ПРАВА И ВОЕННО-СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.М. Корякин,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Гражданское право, международное частное право и гражданский процесс» Российского университета транспорта (РУТ (МИТ)), профессор Военного университета

В статье рассматривается соотношение понятий «военно-социальное право» и «военно-социальная политика», показаны роль и место социальной составляющей военного строительства в общей системе обеспечения обороны страны и военной безопасности государства. Высказано мнение об имеющей место недооценке социального фактора в сфере военной деятельности, показаны возможные негативные последствия ситуации, когда в сфере военного строительства сегодня явный приоритет отдается технической составляющей, оснащению войск современными вооружениями и военной техникой, а социальному обеспечению людей, которые производят, обслуживают и применяют эти технические средства, отводится второстепенная роль. Обоснована необходимость разработки федеральной целевой программы «Социальное обеспечение военного строительства в Российской Федерации на период до 2030 г.

С точки зрения современных приоритетов государственной социальной политики Российской Федерации весьма показательным является Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 г., где глава государства отметил: «Сбережение народа России – наш высший национальный приоритет. Этим приоритетом определяются все положения обновленной Конституции о защите семьи, о важнейшей роли родителей в воспитании детей, об укреплении социальных гарантий, развитии экономики, образования и культуры».

В полной мере данный тезис касается и *военно-социальной политики*, представляющей собой обеспеченную бюджетным финансированием деятельность государства по управлению социальным развитием военной организации, направленную на удовлетво-

рение материальных и культурных потребностей военнослужащих, лиц гражданского персонала, работников оборонно-промышленного комплекса страны, а также граждан, уволенных с военной службы, членов семей перечисленных категорий граждан и обеспечение на этой основе их социальной защиты, воспроизводства морально-психологического и физиологического потенциалов, поддержание внутренней устойчивости, стабильности, боеспособности и социальной безопасности военной организации государства¹.

Военно-социальная политика является относительно самостоятельной подотраслью общей социальной политики государства и

¹ Венедиктов А.А. Военно-социальная политика: содержание, современные экономические проблемы, оптимизация: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2009. С. 16; Корякин В.М. Правовое обеспечение военно-социальной политики Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 12 – 13.

одновременно – важнейшим элементом его военной политики. Как справедливо отмечает А.А. Венедиктов, военно-социальную политику следует рассматривать и как военный аспект социальной политики, и как социальный аспект военной политики². Правовую основу военно-социальной политики составляет военно-социальное право, представляющее собой структурный элемент явления более высокого порядка – военного права³.

Военно-социальное право и военно-социальная политика тесно взаимосвязаны и автономно, независимо друг от друга существовать не могут. Военно-социальная политика определяет основные приоритеты и ориентиры социального развития военной организации государства. Однако достижение этих ориентиров невозможно без их официального закрепления в военно-социальном законодательстве. Воплотившись в военно-социальное право, военно-социальная политика приобретает качество легитимности, законности, нормативной определенности, юридической защищенности от произвольного вмешательства кого бы то ни было. Военно-социальная политика, не обеспеченная военно-социальным правом, бессильна и демагогична, а военно-социальное право, не имеющее четких целевых ориентиров своего развития, определенных государством, обречено на деградацию.

Поскольку военно-социальное право является составной частью общего права социального обеспечения, его развитие осуществляется в общем русле государственного строительства по формированию в нашей стране правового, социального государства. Целевые ориентиры движения по данному пути определены в настоящее время указа-

ми Президента Российской Федерации «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» от 9 октября 2007 г. № 1351, «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» от 1 декабря 2016 г. № 642, «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2018 г. № 204⁴, а также Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г.⁵ Положения указанных программных документов конкретизируются в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

Сформулированный в Послании от 21 апреля 2021 г. национальный приоритет о «сбережении народа» в преломлении к военно-социальной политике означает необходимость дальнейшего всемерного развития социальной составляющей военного строительства. На это нацеливает Военная доктрина Российской Федерации (подп. «о» п. 39), где повышение уровня социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также гражданского персонала Вооруженных Сил, других войск и органов указано в качестве одного из важнейших средств выполнения основных задач строительства и развития военной организации государства. Об этом идет речь и в обновленной Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президен-

⁴ Данным Указом определены национальные проекты (программы) по следующим направлениям: демография; здравоохранение; образование; жилье и городская среда; экология; безопасные и качественные автомобильные дороги; производительность труда и поддержка занятости; наука; цифровая экономика; культура; малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; международная кооперация и экспорт.

⁵ Утверждены Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г. № 8028п-П13.

² Венедиктов А.А. Указ. соч. С. 21.

³ Кудашкин А.В. «Структурный скелет» отрасли военного права (к вопросу о подотраслях военного права) // Право в Вооруженных Силах. 2021. № 4. С. 2 – 12.

та Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400, в которой развитие человеческого потенциала, удовлетворение материальных, социальных и духовных потребностей граждан, снижение уровня социального и имущественного неравенства населения названы в качестве стратегических целей обеспечения национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан.

Анализ стратегических документов в сфере социальной политики Российской Федерации показывает, что их особенностью является широкое использование в них безусловно важных, нужных, правильных, но в то же время декларативных, расплывчатых, неконкретных формулировок: «качество жизни», «достойный (приемлемый, достаточный) уровень жизни»; «достойная оплата труда», «сбережение народа» и др. Конкретика же нередко отсутствует. В научных исследованиях по данной проблематике обоснованно констатируется, что в России до настоящего времени не утверждены социальные ориентиры (нормативы, стандарты) для определения качественных показателей видов социального предоставления (пенсий, пособий, компенсаций и др.) или объема материального обеспечения нуждающихся⁶. В полной мере это касается и военно-социальной политики.

Давно замечено, что социальные права, включая право на социальную защиту и социальное обеспечение, менее универсальны, чем права гражданские и политические, особенно в отношении сферы их действия и по кругу обеспечиваемых лиц. Эти права, согласно Конституции Российской Федерации, формально гарантированы у нас каждому, но полностью могут быть реализуемы только при благоприятной экономической ситуации

и социально ориентированном политическом векторе. Получается, что реализация индивидом социальных прав всегда будет зависеть от возможности государства обеспечить требуемый объем социальных благ в его количественном и качественном измерении, что объективно и закономерно с точки зрения имеющихся для реализации этих целей резервов государственного бюджета⁷. С учетом того что военнослужащим на законодательном уровне запрещено заниматься дополнительной оплачиваемой деятельностью, только закрепление на самом высоком уровне экономических гарантий их социальных прав позволит обеспечить их должную реализацию со стороны государства. Как представляется, перевод политических деклараций, замыслов, идей в плоскость конкретных нормативно-определенных, юридически обязательных актов военно-социального законодательства является ключевым условием устойчивого социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации.

Важно отметить, что современная практика реализации социальной политики имеет немало положительных примеров на этот счет. Так, довольно долго в среде ученых и практиков шла оживленная дискуссия о необходимости и возможности установления минимального размера оплаты труда (МРОТ) на уровне прожиточного минимума. На этот важнейший целевой индикатор указывалось во многих программных документах в сфере социальной политики России. Свою практическую реализацию данная политическая установка получила с принятием Федерального закона от 28 декабря 2017 г. № 421-ФЗ, которым утверждена следующая редакция ст. 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ: «Начиная с 1 января 2019 г. и далее ежегодно с 1 января

⁶ Антонова Н.В., Еремينا О.Ю. Социальные функции государства: новые векторы развития // Журн. рос. права. 2020. № 12. С. 89 – 102.

⁷ Там же.

соответствующего года минимальный размер оплаты труда устанавливается федеральным законом в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации за второй квартал предыдущего года».

Еще одним показательным примером того, как политическая воля может и должна оперативно переводиться в плоскость практики посредством издания нормативных правовых актов, является высказанное в Послании Президента Российской Федерации от 21 апреля 2021 г. предложение о необходимости единовременной поддержки семей с детьми школьного возраста. Не прошло и трех месяцев с момента ее обнаружения, как в целях реализации данной идеи был издан Указ Президента Российской Федерации «О единовременной выплате семьям, имеющим детей» от 2 июля 2021 г. № 396, а Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2021 г. № 1158 утверждены Правила осуществления данной выплаты. Согласно указанным нормативным актам в августе – декабре 2021 г. семьям с детьми в возрасте 6 – 18 лет производится единовременная выплата в размере 10 000 руб. на каждого ребенка.

На этом позитивном фоне явным диссонансом выглядит то обстоятельство, что для нашей страны традиционным является уменьшение всего того, что связано с социальным развитием и социальным самочувствием военнослужащих в сравнении, например, с обеспечением войск вооружением и военной техникой. В стране приняты и в целом успешно выполняются ежегодно обновляемые государственная программа вооружения и государственная программа развития оборонно-промышленного комплекса⁸. На

их реализацию выделяются весьма внушительные средства федерального бюджета.

Перспективы развития и создания новых видов вооружений регулярно доводятся до широкого круга общественности, на эту тему охотно, много и часто говорит Президент Российской Федерации – практически в каждом своем послании Федеральному Собранию, в «прямых линиях» с народом и на иных подобного рода мероприятиях. Так, из Послания главы государства Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 апреля 2021 г. мы с гордостью узнали, что в 2024 г. доля современного оружия и техники в войсках составит почти 76 %, а в ядерной триаде эта доля уже в 2021 г. превысит 88 %; что на боевом дежурстве уже находятся новейшие ракетные гиперзвуковые комплексы межконтинентальной дальности «Авангард», лазерные боевые комплексы «Пересвет», а первый полк, полностью укомплектованный тяжелыми межконтинентальными баллистическими ракетами «Сармат», поступит на боевое дежурство по плану в конце 2022 г. Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации констатировал увеличение количества ударных авиаккомплексов с гиперзвуковой ракетой «Кинжал», кораблей, оснащенных высокоточным гиперзвуковым оружием. На боевое дежурство будут поставлены в ближайшее время гиперзвуковые ракеты «Циркон». В полном соответствии с планами развития Вооруженных Сил идет работа и над другими самыми современными боевыми комплексами, включая «Посейдон», «Буревестник» и другие системы.

Однако по каким-то причинам практически ничего не говорится о состоянии и перспективах развития социального, материального обеспечения людей, которые создают все эти современные средства вооруженной

⁸ Буренок В.М., Крюков К.Ю. Синхронизация разработок государственных программ в области национальной безопас-

ности // Вооружение и экономика. 2021. № 1. С. 5 – 10.

борьбы, обслуживают их, управляют ими в соответствии с предназначением. Увеличение доли современных вооружений, безусловно, очень важный показатель боеспособности Вооруженных Сил. Но, как представляется, не менее важными и гораздо более чувствительными для граждан, задействованных в сфере обороны страны и обеспечения военной безопасности, являются, на наш взгляд, такие показатели, как, например, доля семей военнослужащих и военных пенсионеров, балансирующих по уровню жизни на грани бедности в общем числе семей (или, может быть, таковых у нас нет?); доля военнослужащих, не обеспеченных жилыми помещениями; степень удовлетворенности нынешнего поколения военнослужащих своим социальным положением и т. д.

Некоторые ориентиры по данному вопросу были обозначены в Указе Президента Российской Федерации «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации» от 7 мая 2012 г. № 604, в котором Правительству Российской Федерации было предписано обеспечить:

а) предоставление в 2013 г. в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации жилых помещений военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

б) формирование к 2014 г. фонда служебного жилья;

в) установление денежного довольствия военнослужащих на уровне не ниже уровня оплаты труда работников организаций ведущих отраслей экономики;

г) ежегодное увеличение пенсий гражданам, уволенным с военной службы, не менее чем на 2 % сверх уровня инфляции;

д) ежегодное, в течение пяти лет, увеличение численности военнослужащих, про-

ходящих военную службу по контракту, не менее чем на 50 тыс. человек.

Однако к настоящему времени данный Указ, хотя и остается формально действующим, свою практическую значимость утратил, и интерес к нему со стороны государственного и военного руководства явно упал. Такой вывод основан на истечении названных в Указе сроков реализации некоторых мероприятий, а также на том, что последний по времени отчет Правительства Российской Федерации о его выполнении датирован маем 2017 г.⁹

На ведомственном уровне до недавнего времени таким программным документом в сфере военно-социальной политики была *Стратегия социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации* на период до 2020 г., утвержденная решением Коллегии Министерства обороны Российской Федерации от 28 марта 2008 г. и представляющая собой совокупность современных взглядов, целевых установок, принципов и приоритетов в деятельности Министерства обороны Российской Федерации, других федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Российской Федерации в сфере социального развития Вооруженных Сил¹⁰. Данный программный документ состоял из 10 разделов: 1) общие положения; 2) основные проблемы военно-социальной сферы; 3) генеральная цель и задачи; 4) ожидаемые результаты; 5) принципы реализации; 6) этапы и приоритеты; 7) комплекс основных мероприятий; 8) необходимые условия; 9) риски; 10) механизм контроля.

⁹ URL: <http://government.ru/orders/selection/406/27538/> (дата обращения: 15.07.2021).

¹⁰ Корякин В.М., Певень Л.В. Стратегия социального развития Вооруженных Сил России – путь к качественному изменению военно-гражданских отношений // Право в Вооруженных Силах. 2008. № 1. С. 2 – 11.

Стратегией социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации на период до 2020 г. предусматривались весьма амбициозные конечные общественно значимые результаты, в частности:

1) повышение денежного довольствия военнослужащих до уровня 125 % по сравнению со средней заработной платой работников отраслей экономики страны;

2) достижение 80%-ного размера пенсий граждан, уволенных с военной службы, от объема денежного довольствия военнослужащих;

3) обеспечение равенства средней заработной платы лиц гражданского персонала Вооруженных Сил воинских частей и организаций Вооруженных Сил, финансируемых за счет средств федерального бюджета, и средней заработной платы работников отраслей экономики страны;

4) обеспечение семей всех военнослужащих, имеющих право на получение жилья, соответствующими жилыми помещениями;

5) снижение гибели военнослужащих более чем в 3,8 раза;

6) увеличение доли военнослужащих, у которых отсутствуют заболевания или имеются некоторые отклонения в состоянии здоровья, до уровня 90 % и более;

7) достижение соответствия уровня профессионального образования и квалификации квалификационным требованиям к занимаемой воинской должности для 100 % офицерского состава;

8) увеличение доли военнослужащих, сдавших нормативы по физической подготовке на «хорошо» и «отлично», до уровня 90 % и более;

9) увеличение доли свободного времени военнослужащих, гражданского персонала Вооруженных Сил и членов их семей, занятого потреблением услуг культуры, до 30 % и более;

10) повышение качества и эффективности деятельности организаций социальной сферы Вооруженных Сил до уровня лучших мировых стандартов;

11) повышение удовлетворенности военнослужащих доступностью и качеством услуг в военно-социальной сфере до уровня 90 % и более;

12) повышение удовлетворенности военнослужащих профессиональной служебной деятельностью до уровня 90 % и более;

13) повышение удовлетворенности лиц гражданского персонала Вооруженных Сил профессиональной служебной деятельностью и трудом до уровня 90 % и более;

14) выход Вооруженных Сил на новый качественный уровень социального развития, отвечающий повышенным требованиям как к личному составу (к уровню его профессиональной, физической, психологической и интеллектуальной подготовки), так и к эффективности исполнения военнослужащими своих профессиональных задач по обеспечению безопасности и защите политических и экономических интересов Российской Федерации;

15) достижение уровня социального развития Вооруженных Сил, идентичного социально-экономическим показателям, установленным в вооруженных силах наиболее экономически развитых стран мира.

Приказом Министра обороны Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 241 была образована Комиссия Министерства обороны Российской Федерации по реализации Стратегии социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации, а также утверждено Положение о данном коллегиальном органе.

По замыслу разработчиков, итогом реализации указанной Стратегии должно было стать достижение качественно нового уровня социального развития Вооруженных Сил,

соответствующего аналогичным параметрам пяти лучших армий мира и отвечающего повышенным требованиям как к личному составу (к уровню его профессиональной, физической, психологической и интеллектуальной подготовки), так и к эффективности исполнения военнослужащими своих профессиональных задач по защите политических и экономических интересов Российской Федерации. «Это будет способствовать укреплению обороноспособности страны, развитию человеческого капитала, формированию высокопрофессионального корпуса военнослужащих, являющихся примером подражания для молодежи и гордостью населения страны», – говорилось в Стратегии.

В 2020 г. срок действия рассматриваемого программного документа истек. Но это событие осталось незамеченным, точно так же, как остаются неизвестными результаты выполнения Стратегии. В какой степени достигнуты целевые ориентиры, обозначенные в данном документе, что удалось, а что не удалось сделать и по каким причинам – ни одного ответа на эти вопросы найти невозможно, в том числе и на официальном сайте военного ведомства. Если в первые годы действия Стратегии социального развития Вооруженных Сил ежегодно публиковалась информация о ее реализации, то где-то после 2015 г. эта информация постепенно сошла на нет, о существовании данного документа в военном ведомстве, судя по всему, благополучно забыли.

Показательно, что с 2019 г. на сайте Министерства обороны Российской Федерации публикуется ежегодный информационный бюллетень «Социальное развитие Вооруженных Сил», из которого каждый может узнать основные статистические данные о социальной составляющей военного строительства за 2019 и 2020 гг. Безусловно, это заслуживает одобрительной оценки. Однако обращает

на себя внимание то обстоятельство, что в данных информационных материалах нет ни малейшего упоминания о результатах выполнения ни майского 2012 г. Указа Президента Российской Федерации¹¹, ни Стратегии социального развития Вооруженных Сил на период до 2020 г., что подтверждает сделанный выше вывод о том, что руководством Министерства обороны Российской Федерации данные программные документы забыты. Между тем, представляется весьма важным соотнести приведенные в бюллетенях за 2019 и 2020 гг. цифровые показатели с теми ориентирами, на достижение которых были нацелены Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 604 и Стратегия социального развития. Это важно не только для удовлетворения информационных потребностей как самих военнослужащих, так и широкой общественности, но и для органов военного управления, отвечающих за социальное развитие Вооруженных Сил, чтобы правильно выстраивать стратегию своей деятельности в данной сфере на перспективу. Так, например, в разделе «Пенсионное обеспечение» данных бюллетеней приводятся конкретные данные о средних размерах пенсий различных категорий бывших военнослужащих и членов их семей соответственно за 2019 и 2020 гг. Однако умалчивается, выполняется ли поставленная в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 604 задача о ежегодном увеличении пенсий гражданам, уволенным с военной службы, не менее чем на 2 % сверх уровня инфляции. Аналогичной «фигурой умолчания» остается и степень достижения цели об установлении денежного довольствия военнослужащих на уровне не ниже уровня оплаты труда работников орга-

¹¹ Имеется в виду Указ Президента Российской Федерации «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации» от 7 мая 2012 г. № 604.

низаций ведущих отраслей экономики. Более того, в бюллетенях вообще отсутствуют данные о размерах денежного довольствия, ежемесячно получаемого различными категориями военнослужащих с учетом надбавок и дополнительных выплат. Нет и среднегодовых цифр, характеризующих размеры денежного довольствия и заработной платы лиц гражданского персонала.

Изложенные обстоятельства актуализируют постановку вопроса о необходимости разработки единого программного документа в сфере военно-социальной политики в целях «сбережения народа в погонах», из которого были бы видны основные векторы и вехи социального развития военной организации государства на ближайшую и среднесрочную перспективу. Такого рода программный документ мог бы придать современной военно-социальной политике качества ясности, определенности, конкретности, предсказуемости.

По нашему убеждению, грандиозные программы развития вооружений и военной техники, о которых так много говорится и пишется в последнее время на самом высоком уровне государственного и военного руководства, должны быть самым тщательным образом синхронизированы с программами и планами социального развития военной организации государства. Иначе может возникнуть опасность того, что все эти современнейшие средства вооруженной борьбы не взлетят и не сдвинутся с места, поскольку обслуживающие и управляющие ими люди будут озабочены тем, как добыть «хлеб насущный» для выживания.

По нашему мнению, единая федеральная целевая программа в сфере военно-социальной политики могла бы носить название «*Социальное обеспечение военного строительства в Российской Федерации на период до 2030 года*». В данную программу в качестве

подпрограмм должны войти программы: совершенствования системы денежного довольствия военнослужащих и заработной платы гражданского персонала военных организаций; развития пенсионного обеспечения лиц, проходивших военную службу, и их семей; медицинского и санаторно-курортного обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей; социальной защиты и реабилитации инвалидов вследствие военной травмы и участников боевых действий; жилищного обеспечения военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы; другие программы. Указанная федеральная целевая программа должна представлять собой объединенный единым замыслом и целью, увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, производственных, социально-экономических, организационных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области социального обеспечения военного строительства в Российской Федерации.

Безусловно, выполнение данной программы потребует значительных финансовых средств. Однако следует иметь в виду, что, являясь весьма затратными, военно-социальная политика и военно-социальное право в действительности решают важнейшие стратегические задачи в области национальной безопасности страны, связанные с воспроизводством интеллектуального, морально-психологического и физиологического потенциала граждан, задействованных в военной сфере, предотвращением социальных конфликтов в воинской среде. В конечном счете эти два важнейших государственно-правовых явления обеспечивают формирование и поддержание на должном уровне социального потенциала оборонной мощи государства.

ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ В ПЕРИОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА И СТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ (1917 – 1919 ГОДЫ)

И.Г. Савин,

профессор кафедры гуманитарных и естественно-научных дисциплин вуза,
кандидат юридических наук, доцент

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования пенсионного обеспечения военнослужащих Российской армии и флота в период деятельности Временного правительства (1917 г.), а также военнослужащих Рабоче-Крестьянской Красной Армии и Рабоче-Крестьянского Красного Флота в период с 1917 по 1919 гг.

В Первую мировую войну Российская империя вступала, имея достаточно разработанную систему пенсионного обеспечения военнослужащих, основу которой составлял Устав о пенсиях и единовременных пособиях чинам военного ведомства и их семьям 1912 г.¹, основные положения которого были рассмотрены автором в предыдущей статье².

Данный пенсионный устав предполагал назначение пенсии за выслугу лет, «по болезни» (аналог современного понятия «по инвалидности»), а также семьям погибших или умерших военнослужащих (аналог современного понятия «по случаю потери кормильца»).

Главным недостатком Устава о пенсиях 1912 г. было то, что пенсию за выслугу лет могли получать только офицеры. Правда, на основании Высочайше утвержденного мнения Государственного совета «Об изме-

нении правил о пенсиях и единовременных пособиях сверхсрочным нижним чинам морского ведомства» от 26 апреля 1906 г.³ право на получение пенсии за выслугу лет получили проходившие сверхсрочную службу нижние чины морского ведомства.

После принятия 25 июня 1912 г. Положения о призрении нижних чинов и их семейств⁴ право на получение пенсии от государства (а не от благотворительных организаций призрения (Александровского комитета о раненых или Алексеевского главного комитета) было предоставлено нижним чинам. Но это могли быть либо пенсии по утрате трудоспособности в связи с ранениями и увечьями, полученными в период военной службы, либо пенсии женам и круглым сиротам этих военнослужащих⁵.

Революционные события февраля 1917 г. привели к отречению Николая II от пре-

¹ Устав о пенсиях и единовременных пособиях чинам военного ведомства и их семьям // Собрание Узаконений. 1912. 10 июля. Отд. 1. Ст. 1225.

² Савин И.Г. О пенсионном обеспечении военнослужащих и членов их семей в России (с начала XX века и в период действия Устава о пенсиях и единовременных пособиях чинам военного ведомства и их семьям 1912 г.) // Право в Вооруженных Силах. 2020. № 6. С. 56 – 62.

³ Об изменении правил о пенсиях и единовременных пособиях сверхсрочным нижним чинам морского ведомства // СУ. 1906. Июля 4. Отд. 1. ст. 1008.

⁴ Положение о призрении нижних чинов и их семейств // СУ. 1912. Июля 10. Отд. 1. Ст. 1198.

⁵ Савин И.Г. О пенсионном обеспечении нижних чинов Российской императорской армии и Российского императорского флота, а также членов их семей в период с 1874 г. по 1917 г. // Право в Вооруженных Силах. 2020. № 9. С. 16 – 28.

стола и приходу к власти Временного правительства, которое являлось высшим органом государственной власти в период со 2 марта по 24 октября 1917 г. Из-за постоянных кризисов за этот небольшой период сменилось четыре состава Временного правительства (три из которых были коалиционными) (1-й состав работал в период 2 марта – 2 – 3 мая; 1-е коалиционное правительство – в период с 3 мая по 2 июля; 2-е коалиционное правительство – в период с 24 июля по 1 сентября, Директория⁶ – с 1 по 25 сентября и последнее коалиционное Временное правительство – в период с 26 сентября по 24 октября).

Произошедшая буржуазная революция повлекла значительные изменения в деятельности армии и флота Российской империи. Так, в логике происходивших демократических изменений было отменено наименование «нижний чин» и заменено званием «солдат», отменено титулование (в соответствии с «Табелью о рангах» – Ваше благородие, Ваше высокоблагородие, Ваше высококордие, Ваше превосходительство, Ваше высокопревосходительство. – *Прим. авт.*) и заменено формой обращения: «г-н генерал», «г-н полковник» и т. д. При обращении ко всем солдатам установлено было обращение на «Вы»⁷.

Более важным и наиболее губительным по своим последствиям представлялась отмена единоначалия. В соответствии с приказом по Военному ведомству «О системе

выборных войсковых организаций» от 16 апреля 1917 г. № 213 были введены ротные, полковые и армейские комитеты и дисциплинарные суды. При этом, как было указано в данном приказе, «все эти организации – выборные, на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования».

Положения о войсковых комитетах и дисциплинарных судах были приняты особой комиссией с участием представителей действующей армии и флота и делегатов от Петроградского Совета Рабочих и Солдатских депутатов и Всероссийского Совещания Советов Рабочих и Солдатских депутатов⁸.

Временное правительство в условиях продолжающейся войны и фактического развала армии и основных институтов государства предприняло попытку создать единую государственную систему социальной помощи. 16 марта 1917 г. была учреждена Комиссия комиссаров по благотворительным учреждениям под председательством государственного контролера И.В. Годнева, которая уже 21 марта этого же года начала реорганизацию, в основе которой лежало переподчинение благотворительных ведомств (комитетов), носивших ранее имена членов царской фамилии, министерствам. В соответствии с Постановлением Временного правительства «О подчинении самостоятельных благотворительных организаций подлежащим ведомствам и учреждениям» от 21 марта 1917 г. было установлено следующее: передать Верховный совет по призрению раненых и увечных воинов и семей лиц, призванных на войну⁹ (п. 1), а также

⁶ Совет Пяти – орган государственного управления, коллегия из пяти министров Временного правительства во главе с А.Ф. Керенским, 1 (14) сентября – 25 сентября (8 октября) 1917 г., 1 (14) сентября объявил Россию республикой. Перестал существовать с образованием Третьего коалиционного правительства // Большой юридический словарь. URL: [https://jurisprudence.academic.ru/1895/Директория_%28Совет_Пяти_%29_\(дата_обращения:_17.05.2021\)](https://jurisprudence.academic.ru/1895/Директория_%28Совет_Пяти_%29_(дата_обращения:_17.05.2021)).

⁷ Приказ по военному ведомству от 5 марта 1917 г. № 114 // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1. 27 февраля – 5 мая. 1917. С. 318.

⁸ Там же. С. 342 – 343.

⁹ Образован царским указом 11 августа 1914 г. Почетным председателем Совета стала императрица Александра Федоровна, председательствующим – председатель Совета министров, членами – представители высших органов государственного управления, министры, члены императорской фамилии. При Совете действовал ряд комиссий, занимавшихся организаци-

Комитет Марии Павловны по снабжению одеждой солдат, увольняемых на родину (п. 11), в ведение Военного министерства. Алексеевский Главный комитет (п. 4)¹⁰ и Скобелевский комитет (п. 9)¹¹ – в ведение Министерства народного просвещения¹².

Переподчинения, как и само правительство, носили временный характер и отражали отсутствие выверенного плана работы в рассматриваемой области. Так, уже 5 мая 1917 г. в составе 1-го коалиционного правительства было создано Министерство государственного призрения¹³, которому переподчинили ранее отнесенные к Военному министерству и Министерству народного просвещения указанные выше бывшие самостоятельные благотворительные организации¹⁴.

ей помощи лицам, пострадавшим от войны. Верховный совет, состоявший из ряда отделов, занимался в основном распределением денежных средств (URL: <https://guides.rusarchives.ru/funds/17/uchrezhdeniya-i-organizacii-po-okazaniyu-pomoshchi-voennosluzhashchim-i-drugim-licam> (дата обращения: 17.05.2021)).

¹⁰ Военное благотворительное учреждение. Создан в 1905 г. как Алексеевский главный комитет по призрению детей лиц, погибших в войне с Японией, в начале Первой мировой войны назывался «Алексеевский главный комитет». Вел содержание и воспитание детей солдат, павших на фронте или ставших инвалидами. Ликвидирован в 1918 г. (URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/es/4284/Алексеевский> (дата обращения: 20.01.2021)).

¹¹ Благотворительная организация, учрежденная 26 ноября 1904 г. в связи с Русско-японской войной. Первоначальное название – «Комитет имени генерал-адъютанта М.Д. Скобелева для выдачи пособий потерявшим на войне способность к труду воинам». Комитет был создан по инициативе сестры генерала Скобелева княгини Надежды Дмитриевны Белосельской-Белозерской (1847 – 1920). В соответствии с уставом целью Комитета была организация повсеместного сбора пожертвований для составления «Скобелевского капитала», предназначенного для обеспечения пособиями раненых и больных воинов, выбывших из строя и возвращавшихся домой (URL: <http://encspb.ru/object/2855749520?lc=ru> (дата обращения: 22.01.2021)).

¹² Вестник Временного правительства. 1917. № 17 (63). 25 марта. URL: <http://elibr.shpl.ru/ru/nodes/31115-17-25-marta#mode/inspect/page/1/zoom/9> (дата обращения: 22.01.2021).

¹³ Об образовании Министерств: Труда, Продовольствия, Почт и Телеграфов и Государственного Призрения: постановление Временного правительства от 5 мая 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1. С. 238.

¹⁴ О включении в состав Министерства государственного призрения ведомств Императрицы Марии и Человеколюбив-

В период деятельности Временного правительства продолжало действовать старое пенсионное законодательство, претерпевшее лишь незначительные изменения. Помимо переподчинений благотворительных организаций, под давлением солдатских комитетов был издан приказ Военного ведомства от 31 мая 1917 г. «О денежном довольствии семейств военнослужащих, не имеющих права на пенсию от казны по смерти их глав», устанавливающий, что члены семейства военнослужащего, убитого, умершего от ран или болезней, полученных на войне, или без вести пропавшего в настоящую войну, проживавшие с таким военнослужащим до ухода его в поход, пользовавшиеся денежным за него довольствием, не имеющие права на пенсию по смерти военнослужащего, получали право на получение от казны в течение одного года со дня смерти военнослужащего $\frac{1}{3}$ его жалования из обыкновенного оклада, квартирных денег и денег на наем прислуги, причем последних двух видов – в том же размере, в каком они полагались членам семейств военнослужащих до его смерти или безвестной пропажи¹⁵.

29 июня 1917 г. было принято решение сосредоточить все дело помощи военно-увечным в Министерстве государственного призрения, образовав для этой цели Вре-

вого общества: постановление Временного правительства от 12 мая 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2. 5 мая – 24 июля 1917 г. Ч. 1. Отд. 1-8. С. 64; О включении Верховного совета по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненных и павших воинов и подведомственных ему комитетов в состав Министерства государственного призрения: постановление Временного правительства от 14 мая 1917 г. // Там же. С. 65; О передаче Алексеевского главного комитета в ведение Министерства государственного призрения: постановление Временного правительства от 17 июня 1917 г. // Там же. С. 65; О передаче Романовского и Скобелевского комитетов в ведение Министерства государственного призрения: постановление Временного правительства от 17 июня 1917 г. // Там же. С. 65.

¹⁵ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1. 27 февраля – 5 мая. 1917. С. 359 – 360.

менный общегосударственный и местные комитеты помощи военно-увечным. Дело помощи военно-увечным на местах возлагалось на органы земского и городского самоуправления, которые для этой цели должны были образовать земские и городские «комитеты помощи военно-увечным». В местностях, где еще отсутствовали земства и городские самоуправления, предлагалось организовывать соответствующие комитеты из представителей местных общественных благотворительных организаций и местных союзов военно-увечных¹⁶. Таким образом, государство, не перенаправляя средства в органы земского и городского самоуправления, оставляло их «один на один» с серьезнейшей проблемой обеспечения все более растущего количества военно-увечных воинов, тем самым самоустраняясь от решения этой серьезной проблемы.

По мнению В.Г. Бобровникова, характеризующего социальную политику Временного правительства, оно «фактически развалило прежнюю систему общественного призрения, складывающуюся в России веками, не успев создать новую»¹⁷.

С мнением В.Г. Бобровникова солидаризуются И.П. Павлова и Т.А. Катцина, которые считают, что деятельность Временного правительства в области пенсионного обеспечения военнослужащих, как и вся социальная политика Временного правительства, была результатом политического компромисса и в силу малого периода ее осуществления не могла дать немедленных социальных результатов¹⁸.

¹⁶ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2. С. 62 – 63.

¹⁷ Бобровников В.Г. Социальные преобразования Временного правительства (март – октябрь 1917) // PRIMO ASPECTU. Известия ВолГТУ. 2014. Т. 16. № 5. С. 67 – 70.

¹⁸ Павлова И.П., Катцина Т.А. Социальная политика Временного правительства: идеи и опыт реализации (март – ок-

После захвата власти большевиками 25 октября 1917 г. и свержения Временного правительства власть в стране перешла к Совету Народных Комиссаров (далее – СНК)¹⁹.

Для того чтобы попробовать понять дальнейшую логику действий органов государственной власти в области пенсионного обеспечения военнослужащих, необходимо обратиться к важным декретам²⁰ советской власти, зафиксировавшим основные изменения в государственном устройстве.

Прежде всего, это Декрет II Всероссийского Съезда Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов «О полноте власти Советов» от 28 октября 1917 г.²¹, в соответствии с которым комиссары бывшего Временного правительства были отстранены и вся власть была передана Советам, которые теперь ее осуществляли через Революционное Правительство (СНК. – Прим. авт.). Декрет СНК «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» от 10 ноября 1917 г.²² упразднил «все существовавшие доньше в России сословия и сословные деления граждан, сословные привилегии

тябрь 1917 г.) // Вестн. Том. гос. ун-та. 2018. № 428. С. 140.

¹⁹ Совет Народных Комиссаров (СНК) – временное рабочее и крестьянское правительство. Образовано на основании Декрета II Всероссийского Съезда Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов для управления страной, впредь до созыва Учредительного Собрания. Контроль над деятельностью Народных Комиссаров и право смещения их принадлежало Всероссийскому Съезду Советов Рабочих, Крестьянских и Солдатских Депутатов и его Центральному Исполнительному Комитету (Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1 декабря. 1917. № 1. Отдел Первый. С. 1).

²⁰ После Великой Октябрьской социалистической революции в России в форме декретов издавались законодательные акты съездов Советов, ВЦИК, СНК РСФСР (например, декреты о мире, о земле, о 8-часовом рабочем дне). Конституцией СССР 1924 г. право издания декретов было предоставлено ЦИК СССР, Президиуму ЦИК СССР и СНК СССР. Конституция СССР 1936 г. не предусматривала издания законодательных актов, именуемых декретами. URL: <https://gufo.me/dict/bse/%D0%94%D0%B5%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%82> (дата обращения: 24.01.2021).

²¹ СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 5.

²² СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 31.

и ограничения, сословные организации и учреждения, а равно и все гражданские чины». Для всего населения России устанавливалось единое наименование – гражданин Российской Республики. Имущества дворянских сословных учреждений, купеческих и мещанских обществ передавалось соответствующим земским и городским самоуправлениям.

Что касается военной службы, то она была сохранена, но подвергнута серьезной реорганизации. Разрушение единоначалия, начатое еще Временным правительством, продолжилось. Так, Декретом СНК «Об уравнивании всех военнослужащих в правах» от 16 декабря 1917 г.²³ «все чины и звания в армии, начиная с ефрейторского и заканчивая генеральскими, упразднялись, а армия объявлялась свободной и состоящей из равных друг другу граждан, носящих почетное звание солдат революционной армии». Отменялись «все преимущества, связанные с прежними чинами, и все наружные отличия».

На основании Декрета СНК «О выборе на начало и об организации власти в Армии» от 16 декабря 1917 г.²⁴ армия переподчинялась СНК и устанавливалось, что «вся полнота власти в пределах каждой войсковой части и их соединений принадлежит соответствующим солдатским комитетам и советам». Была введена выборность командного состава и должностных лиц. При этом «командиры выше полкового, до верховного главнокомандующего включительно, избирались соответствующими съездами или совещаниями при комитетам».

Отдельный декрет был посвящен военному флоту – Декрет Народного Комисса-

риата по Морским Делах РСФСР «О демократизации флота» от 12 января 1918 г.²⁵ В соответствии с ним все названия чинов упразднялись и военнослужащие флота стали именоваться «моряк военного флота Российской Республики». Допускалось членство в любой политической, профессиональной, религиозной или общественной организации и свободное исповедование любых политических или религиозных взглядов. Общее руководство жизнью и деятельностью флота должен был осуществлять избранный пленумом центрального комитета Военно-морской отдел.

В соответствии с Декретом СНК «О Рабоче-Крестьянской Красной Армии» от 15 января 1918 г.²⁶ было объявлено о создании Рабоче-Крестьянской Красной Армии (далее – РККА), доступ в которую на добровольных началах был открыт для лиц не моложе 18 лет «из наиболее сознательных и организованных элементов трудящихся классов». При этом условием для вступления в нее устанавливалось наличие рекомендаций либо от войсковых комитетов или общественных демократических организаций, стоящих на платформе советской власти, либо партийных и профессиональных организаций, либо, по крайней мере, двух членов этих организаций. При вступлении целыми частями требовалась круговая порука всех и поименное голосование.

Декретом СНК «О социалистическом Рабоче-Крестьянском Красном Флоте»²⁷ флот, существовавший «на основании царских законов о всеобщей воинской повинности», был объявлен распущенным и организован социалистический Рабоче-Крестьянский Красный флот.

²³ СУ РСФСР. 1917. № 9. Ст. 139.

²⁴ Декреты Советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 244 – 245.

²⁵ СУ РСФСР. 1918. № 15. Ст. 217.

²⁶ Там же. № 17. Ст. 145.

²⁷ СУ РСФСР. 1918. № 23. Ст. 325.

Вопросами пенсионного обеспечения (в том числе военнослужащих и военно-увечных (в современной трактовке – инвалидов вследствие военной травмы или (в меньшей мере) – инвалидов вследствие заболевания, полученного в период военной службы (*прим. авт.*) было поручено заниматься Народному комиссариату государственного призрения, созданному 29 октября 1917 г., который 30 октября (12 ноября) возглавила первая женщина в советском правительстве А.М. Коллонтай.

Первоначально комиссариат занимался лишь отдельными вопросами социального обеспечения, такими как поддержка и охрана детства материнства, борьба с беспризорностью и т. п. Все же полномочия в области социального обеспечения военнослужащих были переданы Всероссийскому союзу увечных воинов²⁸. Причина этого крылась в том, что молодое советское государство вынуждено было в «пожарном порядке» решать накопившиеся вопросы и одной из самых серьезных задач оставалась задача по оказанию помощи инвалидам Первой мировой войны, в том числе и по той причине, что огромное их количество собралось в Москве и Петрограде. В ноябре 1917 г. Коллонтай подписала особый документ, наделяющий Московский союз военно-увечных чрезвычайными полномочиями требовать от всех представителей власти, учреждений, организаций города, представителей продовольственных, финансовых, транспортных, учебных и технических учреждений исполнять все требования союза²⁹.

²⁸ О передаче дела помощи увечным воинам и их семьям в ведение Всероссийского совета увечных воинов: декрет СНК от 29 дек. 1917 г. (11 янв. 1918 г.) // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1918. № 13. Ст. 186.

²⁹ Коллонтай А.М. «Революция – великая мятежница...»: Избранные письма 1901–1952 / отв. сост. В. Н. Колеченкова. М., 1989. С. 174.

Однако те малые ресурсы, которыми располагало большевистское правительство, не позволяли решить все проблемы бывших участников войны, а такое скопление вооруженных и озлобленных солдат в Москве и Петрограде угрожало самому существованию новой власти. В связи с этим насущной необходимостью стало упразднение солдатских комитетов помощи военно-увечным, которые действовали очень сплоченно и организованно.

Так, по мнению А. Коллонтай, достаточно быстро Временный Общегосударственный и Петроградский комитеты помощи военно-увечным заняли антисоветскую позицию³⁰. В связи с этим 19 ноября 1917 г. Комиссар по государственному призрению А. Коллонтай издает приказ № 68 «Об упразднении благотворительных учреждений и обществ помощи инвалидам и о передаче их дел и денежных сумм Исполнительному Комитету увечных воинов», в соответствии с которым в Петрограде был упразднен Временный Общегосударственный Комитет помощи военно-увечным воинам, а Петроградский городской комитет помощи военно-увечным воинам и его служащие поступили в ведение Петроградского исполнительного комитета увечных воинов. Было предписано начать немедленную передачу денежных сумм и дел Петроградским городским комитетом Петроградскому исполнительному комитету.

Данный вопрос был рассмотрен на заседании СНК (сначала 19 декабря, а затем 23 декабря), на котором и был принят

³⁰ Долоидович О.М., Катцина Т.А. Становление системы социального обеспечения под руководством А.М. Коллонтай: от сферы приватной в Российской Империи к пространству публичного в Советской России (12 ноября 1917 года – 11 марта 1918 года) // Журн. исследований социальной политики. Т. 9. № 2. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2012/03/26/1269121890/Dolidovich_Katzina.pdf (дата обращения: 18.01.2021).

Декрет СНК «Об упразднении комитетов помощи военно-увечным и передаче дела помощи увечным воинам и их семьям Всероссийскому союзу увечных воинов» от 23 декабря 1917 г.³¹, в соответствии с которым временный общегосударственный и местные комитеты помощи военно-увечным были упразднены. Все дело помощи увечным воинам и их семьям было сосредоточено в ведении Всероссийского союза увечных воинов, а все средства и дела общегосударственного комитета были переданы центральному комитету Всероссийского союза увечных воинов, местных же комитетов – местным союзам увечных воинов.

Однако данное решение также было половинчатым, так как руководство деятельностью по организации помощи военно-увечным воинам осуществлял даже не орган государственной власти, а непонятная автономная саморегулируемая организация, которой предоставлялось право распоряжаться государственными средствами, выделяемыми на цели социального обеспечения военнослужащих.

Подобная ситуация не могла продолжаться долго, и с начала 1918 г. начинается постепенный переход решения вопросов социального обеспечения военнослужащих к Народному комиссариату государственного призрения. Так, постановлением комиссариата от 23 января (5 февраля) 1918 г.³² при местных советах рабочих, солдатских и крестьянских депутатов учреждались отделы по назначению пенсий от казны военно-увечным.

³¹ СУ РСФСР. 1918. № 13. Ст. 186.

³² Об учреждении при Советах рабочих, солдатских и крестьянских депутатов Отделов по назначению пенсии военно-увечным: постановление Народного комиссариата государственного призрения от 23 янв. (5 февр.) 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1918. № 28. Ст. 375.

С апреля 1918 г. учет и регулирование всех вопросов о пенсиях и пособиях были переданы в ведение Народного комиссариата призрения³³, по причине того, что, как указывалось в Объяснительной записке Народного комиссариата государственного призрения от (13) 26 апреля 1918 г. № 451/162 к проекту декрета «О разъяснении и изменении декрета от 23 декабря 1917 г.», «правительственная власть совершенно оторвалась от дела помощи увечным и не может не только руководить этим делом, но и следить за целесообразным и правильным расходом денежных средств... государственные средства тратятся неправильно и неравномерно: поступают жалобы из различных мест на то, что Центральный Комитет Всероссийского союза увечных воинов не высылает им денег, занимается коммерческими предприятиями в ущерб другим задачам»³⁴. В указанном документе был сформулирован ключевой принцип, на котором должна была строиться система обеспечения военнослужащих: «дело социального обеспечения увечных воинов должно находиться в руках государственной власти – центральных и местных комиссариатов социального обеспечения, расходование государственных средств должно находиться под контролем и санкцией».

Одновременно вышеназванным Декретом 26 апреля 1918 г. в связи с тем, что «существующее название Народного комиссариата государственного призрения не соответствует социалистическому пониманию задач социального обеспечения и является пережитком старого времени, когда социальная помощь носила характер

³³ Об учреждении Народного Совета социального обеспечения: постановление СНК от 6 марта 1918 г. // Там же. № 29. Ст. 388.

³⁴ ГАРФ. Ф. А413. Оп. 2. Д. 1. Л. 9.

милостыни и благотворительности», СНК постановил³⁵ переименовать его в Народный комиссариат социального обеспечения.

Обеспечение военно-увечных воинов – это только одно из направлений деятельности по формированию новой системы пенсионного обеспечения военнослужащих взамен существовавшей до этого. В результате сильного ухудшения экономического положения в стране после Первой мировой войны, начала Гражданской войны, поставившей под вопрос само выживание молодого советского государства, прежняя система пенсионного обеспечения военнослужащих подверглась значительному реформированию.

В основу данного реформирования лег классовый подход.

Был определен новый круг приоритетных субъектов, который можно представить в виде системы социальных групп, расположенных в порядке уменьшения их значимости для нового государства:

- рабочие;
- советские служащие (гражданские и военные);
- беднейшее трудовое крестьянство.

Таким образом, если приоритетными субъектами пенсионного обеспечения в дореволюционной России являлись офицерские чины армии и флота, а также гражданские государственные служащие³⁶, то в первые же месяцы советской власти в отношении их принимается ряд законодательных решений, направленных на сокращение и полную отмену выпла-

чиваемых им пенсий.³⁷ Так, по мнению сменившего Коллонтай комиссара социального обеспечения А. Винокурова, «начала была самая решительная борьба с тунеядством и паразитизмом, свившим себе гнездо в старом буржуазно-помещичьем строе»³⁸.

Еще в первые месяцы после захвата власти большевиками постановлением СНК РСФСР «О размерах вознаграждения народных комиссаров, высших служащих и чиновников» от 18 ноября (1 декабря) 1917 г.³⁹ Министерству финансов было поручено «немедленно изучить сметы и урезать все непомерные жалования и пенсии». На заседании СНК 21 ноября (4 декабря) 1917 г. впервые был поставлен вопрос о запрете выплачивать пенсии свыше 300 руб.⁴⁰ Вскоре после этого, 11 (24) декабря 1917 г., был принят декрет СНК «О прекращении выдачи из средств государственного казначейства пенсий, превышающих 300 рублей ежемесячной выдачи одному лицу или семейству»⁴¹. Далее постановлением СНК от 10 (23) декабря 1917 г.⁴² предписывалось прекратить выплаты обеспечения бывшим членам Государственного совета, назначенного им Временным правительством. Всем нуждающимся в пенсиях предлагалось подать прошения в Народный комиссари-

³⁷ *Сивакова И.В.* Пенсионное законодательство России в советский период (октябрь 1917 г. – 1928 г.): моногр. М., 2015. С. 14.

³⁸ Социальное обеспечение в Советской России: сб. ст. к Съезду Советов / под ред. А. Винокурова. М., 1919. С. 5.

³⁹ О размерах вознаграждения народных комиссаров, высших служащих и чиновников: постановление СНК РСФСР от 18 нояб. (1 дек.) 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1917. № 3. Ст. 46.

⁴⁰ Декреты Советской власти: сб. Т. 1. 25 октября 1917 г. – 16 марта 1918 г. М., 1957. С. 212 – 213.

⁴¹ О прекращении выдачи из средств государственного казначейства пенсий, превышающих 300 рублей ежемесячной выдачи одному лицу или семейству: декрет СНК от 11 (24) дек. 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1917. № 9. Ст. 124.

⁴² О прекращении выдачи содержания бывшим членам Государственного Совета по назначению: постановление СНК от 23 дек. 1917 г. // Там же. № 12. Ст. 177.

³⁵ О переименовании Народного комиссариата государственного призрения в Народный комиссариат социального обеспечения: декрет СНК от 26 апр. 1918 г. // Собрание Узаконений РСФСР. 1918. № 34. Ст. 453.

³⁶ *Квасов Д.А.* Становление и развитие пенсионного законодательства о государственных служащих Российской империи XIX – начала XX вв.: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 40.

ат признания с указанием сведений об их имущественном положении. Также вскоре постановлением СНК от 26 апреля 1918 г.⁴³ было отменено пенсионное обеспечение в отношении служащих, продолжавших работать.

Таким образом, с формальной стороны пенсии служащим бывших правительственных учреждений назначались еще по дореволюционным законам, однако изменились основания для их выдачи. Так, в отчете Народного комиссариата социального обеспечения за этот период указывалось: «Пенсии за выслугу лет и за долголетие без утраты трудоспособности и при наличии других источников существования не выдаются. Пенсии назначаются лишь потерявшим трудоспособность и не имеющим средств к существованию. Таким путем масса пенсий бывшим чиновникам отпадает и уничтожается паразитизм этих групп населения. Прекращены также пенсии и за ордена, так называемые заслуги.

Этим путем бывшие генералы, фавориты и прочие отстранены от кормления из государственного сундука»⁴⁴.

Так без законодательного оформления выплата основной массы пенсий, назначенных чиновникам Российской империи, фактически была прекращена в первые месяцы существования советской власти. Для данного периода времени характерным было то, что не законы порождали практику регулирования отношений, а наоборот, практика творила свои, часто неписанные законы. Это обстоятельство является прямым следствием установления революционного

правосознания в качестве приоритетного источника права. Таким образом, именно с классовых позиций начинает строиться система пенсионного обеспечения молодого советского государства: в первую очередь для рабочих, затем – для ближайших им социальных групп (военнослужащих, гражданских служащих) и в последнюю очередь – для трудящихся крестьян⁴⁵.

Изначально советское правительство планировало перейти к единой системе государственного социального страхования для всех категорий субъектов, что, в частности, подтверждается рядом нормативных правовых актов. Так, в Декрете «Об организации Рабоче-Крестьянского Красного Флота» от 29 января (11 февраля) 1918 г.⁴⁶ говорилось, что все служащие во флоте страхуются на случай болезни, увечья, инвалидности и гибели за счет государства.

Ввиду временной экстренной меры и впредь до принятия общего страхового закона Декретом СНК от 7 августа 1918 г.⁴⁷ было установлено пенсионное обеспечение солдат Рабоче-Крестьянской Красной Армии и их семейств. Согласно указанному Декрету:

1. Пенсии солдатам Красной Армии, лишившимся вполне или отчасти трудоспособности от повреждений, ран или болезней, полученных вследствие прохождения военной службы, разделяются в зависимости от степени утраты трудоспособности на четыре разряда: по первому разряду пенсия назначается в размере 3 000 руб. в год при полной утрате трудоспособности (100 %);

⁴³ *Сивакова И.В.* Указ. соч. С. 14 – 16.

⁴⁴ О порядке выплаты жалованья служащим правительственных учреждений: постановление СНК от 26 апр. 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1918. № 37. Ст. 489.

⁴⁵ *Астрахан Е.И.* Развитие законодательства о пенсиях рабочих и служащим. Исторический очерк (1917 – 1970 гг.). М., 1971. С. 14 – 15.

⁴⁶ Об организации Рабоче-Крестьянского Красного Флота: декрет СНК от 29 янв. (11 февр.) 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1918. № 23. Ст. 325.

⁴⁷ О пенсионном обеспечении солдат Рабоче-Крестьянской Красной Армии и их семейств: декрет СНК РСФСР от 7 авг. 1918 г. (с изм. от 21 янв. 1919 г.) // Изв. ВЦИК. 1918. № 168.

по второму разряду – в размере 2 100 руб. при сильном понижении трудоспособности (от 70 % до 100 %); по третьему разряду – в размере 1 200 руб. при среднем понижении трудоспособности (от 40 % до 70 %) и по четвертому разряду – в размере 450 руб. при слабом понижении трудоспособности (от 15 % до 40 %).

2. Семейства солдат Красной Армии, убитых, умерших от ран, повреждений и болезней, вызванных военной службой, или пропавших без вести на войне, впредь до их возвращения обеспечиваются в случае нетрудоспособности пенсиями из оклада по первому разряду утраты трудоспособности, по расчету: а) вдове с тремя и более детьми – $\frac{3}{4}$ оклада, полагавшегося главе семьи; б) вдове с одним или двумя детьми – $\frac{2}{3}$ того же оклада; в) вдове бездетной, только в случае ее инвалидности, – $\frac{1}{2}$ оклада при полной инвалидности, в соответствующей части – при частичной, причем инвалидность ниже 15 % в расчет не принимается.

3. Семейства означенных в п. 1 солдат после их смерти обеспечиваются в случае нетрудоспособности пенсиями из окладов, получавшихся главами этих семейств, по расчету и на основаниях, указанных в п. 2.

4. Круглые сироты, не достигшие 17 лет от роду или хотя и достигшие этого возраста, но увечные и неспособные к труду, требующие постороннего ухода, обеспечиваются пенсиями, назначаемыми из оклада главы семьи по расчету: одному – в размере $\frac{1}{2}$ этого оклада, двум – в размере $\frac{3}{4}$, а трем и более – в размере полного оклада главы семьи.

5. В местностях, где прожиточный минимум (средняя заработная плата неквалифицированного рабочего, установленная местными профессиональными союзами)

окажется ниже указанных максимальных размеров пенсий, пенсии понижаются до уровня прожиточного минимума по распоряжениям местных Советов Рабочих и Крестьянских Депутатов.

6. При наличии других, кроме пенсии, доходов, достигающих прожиточного минимума, пенсия вовсе не выдается; при наличии же доходов, не достигающих такого минимума, пенсия выдается в размере разницы между доходами и прожиточным минимумом.

Декретом СНК от 10 октября 1918 г.⁴⁸ действие вышеуказанного Декрета было распространено на родственников красноармейцев по прямой восходящей линии, на их братьев и сестер, круглых сирот, в случае, если указанные лица находились на иждивении красноармейца, были нетрудоспособными и имущественно не обеспеченными. Пенсии им устанавливались в следующих размерах:

– если обеспечению подлежали четыре и более родственника – в размере $\frac{3}{4}$ от оклада;

– при двух и трех родственниках – в размере $\frac{2}{3}$ оклада;

– при одном родственнике – в размере $\frac{1}{2}$ оклада.

С принятием 31 октября 1918 г. общего Положения о социальном обеспечении трудящихся⁴⁹ его действие было распространено и на пенсионное обеспечение солдат Красной Армии.

Однако вследствие того, что указанное Положение не учитывало специфику военной службы, по отношению к военнос-

⁴⁸ О дополнении Декрета «О пенсионном обеспечении солдат Рабоче-Крестьянской Красной Армии и их семейств»: постановление СНК РСФСР от 10 окт. 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 74. Ст. 810.

⁴⁹ Положение о социальном обеспечении трудящихся: декрет СНК РСФСР от 31 окт. 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906.

лужащим оно себя не оправдало. В связи с этим уже 28 апреля 1919 г. выходит новое Положение о социальном обеспечении инвалидов-красноармейцев и их семейств⁵⁰.

Первая глава указанного Положения была посвящена вопросам обеспечения непосредственно солдат-инвалидов.

Так, в соответствии со ст. 1 правом на пенсионное обеспечение на основании названного Положения пользовались следующие категории военно-увечных:

- а) солдаты Рабоче-Крестьянской Красной Армии;
- б) моряки Рабоче-Крестьянского Красного Флота;
- в) военнослужащие Судоходной Охраны Главного Управления Водных Сообщений;
- г) военнослужащие Пограничной охраны;
- д) военнослужащие продовольственных отрядов;
- е) военнослужащие железнодорожной охраны;
- ж) военно-медицинские работники и военно-политические комиссары;
- з) бывшие красноармейцы;
- и) командный состав Красной армии;
- к) члены рабочих и крестьянских боевых дружин и все лица, привлеченные надлежащими властями к обслуживанию воинских частей.

Пенсии назначались при наличии одновременно двух условий: утраты трудоспособности и материальной необеспеченности и делились в зависимости от степени утраты трудоспособности на три разряда:

– утратившим трудоспособность от 60 до 45 % – $\frac{3}{4}$ от денежного содержания;

– утратившим трудоспособность от 44 до 30 % – $\frac{1}{2}$ от денежного содержания;

– утратившим трудоспособность от 29 до 15 % – $\frac{1}{5}$ от денежного содержания.

При утрате трудоспособности менее 15 % пенсии не назначались.

Месячная пенсия при полной утрате трудоспособности, а также при утрате трудоспособности свыше 60 % устанавливалась в размере 25-кратного дневного среднего заработка в местности, где проживает пенсионер.

При частичной утрате трудоспособности размеры пенсии устанавливались для лиц:

– утративших трудоспособность от 65 % до 45 % – в размере $\frac{2}{4}$ полной пенсии;

– утративших трудоспособность от 44 % до 30 % – в размере $\frac{1}{2}$ полной пенсии;

– утративших трудоспособность от 29 % до 15 % – в размере $\frac{1}{5}$ полной пенсии.

Пенсионерам, требовавшим вследствие беспомощности особого ухода, пенсии должны были соответственно увеличить.

При наличии у пенсионера доходов, превышающих в совокупности с пенсией средний заработок, пенсия уменьшалась на размер этого превышения.

Пенсии выдавались солдатам из местного Казначейства или Народного Банка и по просьбе пенсионера из местных Волостных Советов ежемесячно за месяц вперед.

Назначались пенсии или пожизненно, или до восстановления трудоспособности, а прекращались в случаях принятия иностранного гражданства, истечения срока, установленного для временной пенсии, и неявки на переосвидетельствование или по постановлению суда.

Вторая глава вышеназванного Положения была посвящена обеспечению семейств умерших и пропавших без вести солдат. К

⁵⁰ О социальном обеспечении инвалидов красноармейцев и их семейств (Положение): декрет СНК РСФСР от 28 апр. 1919 г. // СУ РСФСР. 1919. № 19. Ст. 220.

этой категории были отнесены жена и дети, а также нетрудоспособные, находящиеся на иждивении их, родственники в прямой восходящей линии, братья и сестры.

Указанные выше члены семейства обеспечивались пенсией по следующему расчету: а) пенсия одному лицу – в размере 60 % полной пенсии; б) пенсия двум лицам – в размере 75 % и в) трем и более лицам – в размере полной пенсии.

При наличии у семейства, получающего пенсию, других доходов, превышающих в совокупности с пенсией средний заработок, пенсия семейства уменьшалась соответственно размеру превышения.

Выдача назначенных пенсий прекращалась: а) детям по достижении возраста, допускающего наемный труд; б) нетрудоспособным при возвращении трудоспособности, вследствие восстановления здоровья; в) при открывшихся источниках существования, равных или превышающих пенсию и г) по постановлению суда.

Таким образом, вместе с отменой до-революционного законодательства о пенсионном обеспечении военнослужащих изменилось и само понятие пенсионного обеспечения. Под пенсией понималось уже не вознаграждение за службу государю, а лишь денежное содержание в связи с утратой трудоспособности (в зависимости от степени ее утраты).

Однако и Положение о социальном обеспечении инвалидов-красноармейцев и их семейств не смогло себя оправдать в полной мере. Обеспечение в зависимости только от степени утраты трудоспособности могло применяться в отношении раненых и увечных красноармейцев, но не подходило к остальным военнослужащим, так как при равной степени тяжести военной службы ставило их в неравное положение по от-

ношению друг к другу в зависимости от состояния здоровья. Поэтому уже в конце 20-х гг. XX в. был произведен переход на принципиально новые условия обеспечения военнослужащих.

Таким образом, рассмотрев деятельность Временного правительства и сменившего его советского правительства в области пенсионного обеспечения военнослужащих в период с 1917 по 1919 гг., можно прийти к следующим выводам:

1. Февральская буржуазная революция 1917 г. и последовавшие за ней изменения законодательства бывшей Российской империи коснулись в полной мере и вопросов пенсионного обеспечения военнослужащих. Временное правительство в условиях продолжающейся войны и фактического развала армии и основных институтов государства предприняло попытку создать единую государственную систему социальной помощи. Период деятельности Временного правительства можно охарактеризовать как попытку сохранить в общих чертах существовавшую систему пенсионного обеспечения военнослужащих с частичными элементами демократизации, часть из которых имела только внешнюю форму, а часть (деятельность всевозможных Советов) привела к двоевластию и в конечном счете к потере власти. Однако «чехарда» составов Временного правительства, ведущаяся одновременно мировая война, нерешительные и непоследовательные действия привели к практически полному коллапсу государственной власти и развалу системы пенсионного обеспечения.

2. Захватившие власть большевики, образовав советское правительство, начали «в пожарном порядке» решать возникающие вопросы, в том числе и

связанные с пенсионным обеспечением военнослужащих. В первую очередь решались вопросы, связанные с пенсионным обеспечением военно-увечных воинов, количество которых в связи с продолжавшейся войной многократно увеличилось, и вся эта критическая масса сосредоточилась в Москве и Петрограде, угрожая «сместить» молодую советскую власть. В течение нескольких месяцев самоорганизованные «союзы» и «комитеты» были лишены полномочий и государственного финансирования. Деятельность по пенсионному обеспечению военно-увечных возглавило советское правительство в лице Народного комиссариата государственного призрения (в дальнейшем – Народного комиссариата социального обеспечения).

3. Пенсионное обеспечение реформировалось в строгом соответствии с классовой теорией. В связи с этим советским правительством был определен новый круг приоритетных субъектов, в отношении которых и происходило все дальнейшее развитие правового регулирования советского пенсионного обеспечения. Этих субъектов можно представить в виде системы социальных групп, расположенных в порядке уменьшения их значимости для нового государства:

- рабочие;
- советские служащие (гражданские и военные);
- беднейшее трудовое крестьянство.

В целях экономии бюджетных средств в первые месяцы существования советской власти без законодательного оформления выплата основной массы пенсий, назначенных чиновникам Российской империи, фактически была прекращена. Всем нуждающимся в пенсии предлагалось подать про-

шения в Народный комиссариат призрения с указанием сведений об их имущественном положении. Пенсии офицерам отменялись. Им предлагалось пройти комиссию, чтобы в установленном для солдат порядке претендовать на пенсию. Рассмотренный период характеризуется тем, что не законы порождали практику регулирования отношений, а практика творила свои неписанные законы.

4. Изначально советское правительство планировало перейти к единой системе государственного социального страхования для всех категорий субъектов. Ввиду временной экстренной меры и впредь до принятия общего страхового закона пенсионное обеспечение солдат РККА и их семейств регламентировалось декретами СНК (январь и август 1918 г.). В октябре 1918 г. принимается общий страховой закон – Положение о социальном обеспечении трудящихся, действие которого было распространено и на пенсионное обеспечение солдат Красной Армии. Однако вследствие того, что указанное Положение не учитывало специфику военной службы, по отношению к военнослужащим оно себя не оправдало и с апреля 1919 г. пенсионное обеспечение военнослужащих регулирует Положение о социальном обеспечении инвалидов-красноармейцев и их семейств. Декреты 1918 и 1919 гг. устанавливали пенсионное обеспечение только военнослужащим, потерявшим трудоспособность, либо членам семейств военнослужащих, умерших или пропавших без вести. При этом учитывался доход этих военнослужащих или членов их семейств, и в случае его наличия выплата подлежала только разнице между установленными выплатами и имеющимся доходом.

СОВРЕМЕННОЕ ВОЕННО-УГОЛОВНОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ ПРАВА: ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУАЛИЗАЦИИ

(окончание, начало в № 7, 8 за 2021 год)

С.Н. Шарапов,

полковник юстиции запаса, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного права Военного университета

Мы не преследуем цели подвергнуть детальной критике все указанные концепции. Однако, по нашему мнению, с учетом основных положений правовой теории, касающихся определения и содержания понятий «законодательство», «право», «отрасль права», «подотрасль права» и т. д., ни одна из указанных концепций в настоящее время не отражает действительное место совокупности военно-уголовных норм (военно-уголовного права) в системе права. В этой связи считаем возможным ограничиться лишь некоторыми наиболее существенными замечаниями, носящими общий характер. На наш взгляд, нет достаточных оснований для выделения военно-уголовного права (военно-уголовного законодательства) в самостоятельную отрасль (подотрасль) права и использования в настоящее время термина «военно-уголовное законодательство» для обозначения совокупности военно-уголовных норм по следующим причинам:

1) сфера «военно-уголовных» отношений не составляет сравнительно обширной и самостоятельной области общественных отношений; совокупность правовых институтов военно-уголовного права представляет лишь своеобразную часть уголовного права; основные принципы и основания уголовной ответственности, понятие преступления, цели наказания, формы вины и т. д. опреде-

лены в нормах уголовного права; военно-уголовные нормы не могут применяться «автономно» от норм уголовного права и находятся в прямой зависимости от них;

2) военно-уголовное право не имеет не только собственного предмета, но и собственного метода регулирования, отличного от метода уголовного права (императивно-запретительный);

3) военно-уголовные нормы обособлены внутри отрасли права, но не обособлены внутри системы права; за пределами УК РФ в настоящее время не существует нормативных правовых актов, специально направленных на регулирование уголовной ответственности военнослужащих;

4) подотрасль права представляет собой крупную составную часть отрасли права, объединяющую группу *однородных правовых институтов*, а не *норм законодательства*; выделение подотрасли права предполагает, как правило, наличие основного нормативного акта;

5) наличие учебной дисциплины «военно-уголовное право» никоим образом не доказывает образование, наряду с уголовным правом, военно-уголовного права как самостоятельной отрасли в системе права; выделение учебной дисциплины, посвященной особенностям правового регулирования уголовной ответственности воен-

нослужащих, носящей, тем не менее, комплексный с общими вопросами уголовного права характер, из курса уголовного права произошло, прежде всего, в прикладных образовательных целях;

6) в соответствии с общепризнанными положениями теории права минимальным структурным элементом (компонентом) системы законодательства является нормативный акт (закон, указ, постановление), следовательно, с учетом данного положения обозначение определенного единства (совокупности) «уголовно-правовых норм», применяемых только к военнослужащим и находящихся в самом нормативном правовом акте (УК РФ), термином «законодательство» (при отсутствии в современной системе законодательства специального «военно-уголовного закона») представляется теоретически не вполне обоснованным;

7) определение военно-уголовного законодательства как совокупности уголовно-правовых норм представляется научно не совсем корректным в связи с тем, что правовая норма является первичным структурным элементом системы права, а не системы законодательства;

8) военно-уголовное законодательство не может определяться как органичная составная часть единого российского уголовного права¹; «законодательство» и «право» (несмотря на их тесную взаимосвязь) – самостоятельные категории, которые представляют собой разные аспекты сущности правовой системы и которые никоим образом не могут соотноситься как часть и целое, первое не может быть частью второго;

9) использование термина «военно-уголовное законодательство» позволяет сде-

лать вывод о некоторой обособленности «военно-уголовного» от уголовного законодательства и о существовании в системе российского законодательства некоей совокупности «военно-уголовных» нормативных правовых актов и, кроме того, требует дополнительного обоснования его содержания вопреки основным положениям теории права как совокупности правовых норм, а не нормативных актов и его «неразрывного единства» с законодательством уголовным².

Таким образом, в настоящее время в системе российского права и системе законодательства основополагающие критерии для выделения военно-уголовного права (военно-уголовного законодательства) в качестве отрасли (подотрасли) права отсутствуют. Содержание термина «военно-уголовное законодательство» противоречит единым и общепринятым в теории права подходам к определению терминов «законодательство» и «право» и допускает отождествление их содержания.

В связи с отмеченным выше отсутствием в последние годы серьезных научных исследований понятия, структуры и содержания военно-уголовного права (как, впрочем, и военно-уголовного законодательства) вопрос о месте в системе российского права военно-уголовного права представляется весьма сложным, а его решение далеко не однозначным. Однако с учетом основных положений теории права, относящихся к определению структуры права, а также понятий системы права и его основных элементов решение данной задачи представляется нам вполне возможным.

¹ Военно-уголовное законодательство Российской Федерации: науч.-практ. коммент. С. 11.

² Подробнее о причинах «нелегитимности» использования в настоящее время термина «военно-уголовное законодательство» см.: Шарпов С.Н. Военно-уголовное законодательство в системе отечественного законодательства: история развития и современное состояние. С. 102 – 106.

По крайней мере, предпринятая попытка в случае, если она окажется безуспешной, послужит причиной возникновения научной дискуссии и неким катализатором проведения в данном направлении соответствующих научных исследований.

Не вдаваясь более в подробности научных споров о военно-уголовном праве как об отрасли (подотрасли) уголовного права, считаем необходимым акцентировать внимание на некоторых теоретических проблемах военно-уголовного права, возникших в связи с полной кодификацией уголовного законодательства.

Прежде всего, следует отметить, что в действующем законодательстве военно-уголовные нормы представляют собой весьма незначительную часть Особенной части УК РФ – из 369 составов 22 (6 %), и еще менее они представлены в Общей части УК РФ.

Вся совокупность норм военно-уголовного права в уголовном законодательстве особым образом не выделена. Однако в гл. 33 УК РФ обособлены военно-уголовные нормы, предусматривающие ответственность за преступления против военной службы, совокупность которых представляет собой, по нашему мнению, в уголовном праве отдельный институт Особенной части – «Преступления против военной службы». Данный институт, в свою очередь, состоит из нескольких субинститутов – «Преступления против порядка подчиненности и воинских уставных взаимоотношений», «Преступления против порядка пребывания на военной службе», «Преступления против порядка несения специальных видов военной службы» и т. д., образующих основу военно-уголовного права.

Совокупность же военно-уголовных норм, регламентирующих ответственность военнослужащих за преступления, совер-

шенные вне пределов Российской Федерации, предусматривающих специальные виды уголовных наказаний, применяемых только к военнослужащим, а также основания и порядок их назначения и отбывания, в Общей части УК РФ не выделена вовсе, что, на наш взгляд, существенным образом затрудняет их целостное восприятие как важной составной части военно-уголовного права, которой они, по сути, являются.

Указанные «общие» военно-уголовные нормы также составляют в уголовном праве отдельный институт Общей части, определяемый нами как институт «Особенности уголовной ответственности и наказания военнослужащих», в свою очередь, состоящий из субинститутов «Особенности уголовной ответственности военнослужащих» и «Особенности наказания военнослужащих». В этой связи нам представляется необходимым военно-уголовные нормы Общей части уголовного права, образующие данный институт, объединить в специальной главе Общей части УК РФ с одноименным названием – «Особенности уголовной ответственности и наказания военнослужащих»³.

Необходимость предлагаемого «формального» обособления военно-уголовных норм Общей части уголовного права обусловлена тем, что «логическая последовательность и совершенство закона предполагают такую дифференциацию его содержания, которая определяется качественной обособленностью той или иной совокупности норм»⁴. Нам представляется, что совокупность военно-уголовных норм Общей

³ Аналогичное предложение было ранее высказано В.В. Сидориным. См.: Сидорин В.В. Сравнительно-правовой анализ национальных систем современного военно-уголовного законодательства России, Франции и Германии: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 160.

⁴ Сырых В.М. Теория государства и права: учеб. М., 2007. С. 238.

части обладает необходимой степенью «качественной обособленности» и может быть указанным выше образом «дифференцирована» в УК РФ в целях его совершенствования. Думается также, что российский законодатель, установив специальное понятие воинского преступления (преступления против военной службы), не должен был останавливаться на полпути – следовало в Общей части установить также отдельные нормы, регламентирующие порядок привлечения к ответственности военнослужащих за совершение преступлений и исполнения специальных наказаний, что было бы «логически последовательным».

В дополнение отметим, что аналогичным образом объединены в гл. 14 УК РФ нормы института «Особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних», а также нормы институтов «Исполнение наказания в виде ограничения по военной службе», «Исполнение наказания в виде ареста» и «Исполнение наказания в виде содержания в дисциплинарной воинской части» в разд. 5 УИК РФ. Вполне очевидно, что военно-уголовные нормы Общей части обладают ничуть не меньшей спецификой и достаточным объемом по сравнению с «ювенально-уголовными» нормами и также заслуживают выделения в отдельной главе УК РФ. Такое решение имело бы принципиальное значение для военно-уголовного права и давало бы основания говорить о логической завершенности института «Особенности уголовной ответственности и наказания военнослужащих».

Кроме того, нам представляется, что установление института воинского преступления (преступления против военной службы) в гл. 33 УК РФ безусловно отвечает традициям отечественной законодательной

техники с 1922 г., однако по своему содержанию (указание объекта и субъектов преступлений против военной службы, порядка определения уголовной ответственности за преступления против военной службы, совершенные в военное время либо в боевой обстановке) он, скорее всего, должен быть отнесен к Общей части уголовного права. В этой связи указанный институт также представляется целесообразным отнести к Общей части уголовного права, а соответствующую статью – в предполагаемую главу «Особенности уголовной ответственности и наказания военнослужащих».

Устранение «фрагментарного» расположения военно-уголовных норм, содержащих понятие преступления против военной службы, а также предусматривающих специальные виды уголовных наказаний, применяемых к военнослужащим, основания и порядок их назначения и отбывания в Общей части УК РФ, и их объединение в отдельной главе данного Кодекса позволит: во-первых, получить целостное представление о содержании и особенностях уголовной ответственности и наказания военнослужащих; во-вторых, облегчить их системный анализ на предмет соответствия интересам уголовно-правовой защиты установленного порядка прохождения военной службы и военной безопасности государства; в-третьих, оценить эффективность данных норм как уголовно-правовых средств борьбы с преступлениями, совершаемыми военнослужащими, в целях дальнейшего совершенствования системы применяемых к ним (военнослужащим) специальных наказаний.

Безусловно, не может быть оставлено без внимания и то вполне очевидное обстоятельство, что военно-уголовные нормы Общей части в числе прочих также входят

в состав других институтов уголовного права: наказания, освобождения от уголовной ответственности, освобождения от наказания и др. Однако подобная «двойственность» военно-уголовных норм и их относимость к различным институтам уголовного права, тем не менее, не лишает рассматриваемый институт «Особенности уголовной ответственности и наказания военнослужащих» определенной целостности. Именно указанная целостность составляет сущность данного института, в нормах которого находят отражение специфические вопросы уголовной ответственности военнослужащих, некоторым образом выходящие за пределы общеуголовных норм, к которым в числе других относятся вопросы понятия воинского преступления (преступления против военной службы), специальных видов наказаний, применяемых к военнослужащим и их содержания, а также составов воинских преступлений (преступлений против военной службы). Отражение в уголовном законодательстве указанных вопросов, в том числе и в специальных нормах, позволяет нам утверждать, что в составе Общей части уголовного права существует особый уголовно-правовой институт – «Особенности уголовной ответственности и наказания военнослужащих».

Традиционное существование в отечественном уголовном праве отличного от «общеуголовного» легального понятия воинского преступления (преступления против военной службы) в виде отдельной нормы и отсутствие подобного рода определения иных видов преступлений (против государственной власти, порядка управления и т. п.) также дает основания предположить, что военно-уголовные нормы представляет собой в уголовном праве обособленный уголовно-правовой институт.

Таким образом, нормы гл. 33 УК РФ, составляющие в совокупности институт Особенной части уголовного права «Преступления против военной службы» совместно с военно-уголовными нормами Общей части УК РФ, составляющими институт Общей части уголовного права «Особенности уголовной ответственности и наказания военнослужащих», совместно регламентирующие однородные специфические общественные отношения (военно-уголовные отношения), образуют в уголовном праве как отрасли системы права самостоятельную обособленную группу правовых норм, которую характеризует внутреннее единство, а также цельность и относительная законченность правового регулирования в сфере уголовной ответственности военнослужащих.

Объединение сложившихся в уголовном праве институтов «Преступления против военной службы» и «Особенности уголовной ответственности и наказания военнослужащих» образует единый уголовно-правовой институт – военно-уголовное право.

Несмотря на то что военно-уголовные нормы в настоящее время содержатся в различных частях УК РФ в условиях его полной кодификации, предложенное нами объединение уголовно-правовых институтов в системе уголовного права, исходя из единства норм Общей и Особенной частей, нам представляется вполне возможным⁵.

Наличие таких признаков, как: 1) юридическое единство содержания военно-уголовных норм, наличие общих положений и правовых принципов; 2) многоаспектность и относительная полнота регулирования военно-уголовными нормами отношений в

⁵ Аналогичный институт представляет собой, по нашему мнению, в уголовном праве ювенальное уголовное право, а также договорное право в системе гражданского права.

сфере уголовной ответственности военнослужащих (военно-уголовных отношений), а также уникальность функций военно-уголовных норм и отсутствие их дублирования другими уголовно-правовыми нормами; 3) формальное обособление военно-уголовных норм в структурных единицах закона, позволяет сделать вывод об обоснованности выделения военно-уголовных норм в единый институт. Специфика и относительная автономность института военно-уголовного права не выходят за пределы отрасли уголовного права⁶.

Взаимосвязь военно-уголовных норм в уголовном праве представлена на трех уровнях: 1) между элементами военно-уголовной нормы права; 2) между военно-уголовными нормами, объединенными в отдельные правовые институты отрасли уголовного права и 3) между отдельными правовыми институтами отрасли уголовного права.

По общему правилу в современной юридической науке использование понятия «право» в одном из его значений применительно к системе права указывает на ее отрасль или как минимум на подотрасль. В этой связи представляется необходимым отметить, что название объединения определенных институтов уголовного права «военно-уголовное право» может быть обосновано следующими доводами: 1) в данном названии отражается как содержание, так и место военно-уголовного права в уголовном праве, а также его связь с военным правом; 2) название совокупности уголовно-правовых норм, регламентирующих ответственность военнослужащих за совершение преступлений, – «военно-уголовное право» отвечает многовековым традициям отечественной юридической науки; 3) термин «право», ранее,

как правило, использовавшийся для обозначения отрасли или подотрасли права, в настоящее время стал широко использоваться для обозначения иных структурных образований системы права (внутриотраслевых институтов, комплексных межотраслевых институтов и др.). Представляется, что с таким несвойственным для правового института названием вполне возможно согласиться и считать его данью славной и сложной истории данного феномена отечественного права и существующим в военно-юридической науке традициям.

В принципе затронутые нами вопросы построения системы права, выделения отраслей, подотраслей, институтов и их структуризации относятся по своей сути к сфере теории права. Однако у каждого исследователя есть право на собственное понимание системы права и его структуры. По нашему мнению, статус военно-уголовного права в системе права как единого института уголовного права вполне легитимен и основан на современных положениях теории права.

Соотношение военно-уголовного права и военного права. В системе права между отдельными его отраслями и другими структурными элементами не существует резко очерченных границ и «бетонных стен». Современная система российского права характеризуется усложнением взаимосвязей между отраслями, подотраслями и институтами права, переплетением и взаимопроникновением норм различных отраслей права. Процессы дифференциации и интеграции норм различных структурных образований в системе права носят сложный характер и представляют в связи с этим особый интерес, в том числе и применительно к вопросам взаимодействия норм военно-уголовного и военного права.

⁶ Сырых В.М. Указ. соч. С. 237 – 238.

Как известно, нормы одной отрасли права (в том числе и уголовного) не могут быть полностью «стерильны», «автономны» и принадлежать только этой отрасли права. При конструировании уголовно-правовых норм, как правило, в бланкетных и описательно-бланкетных диспозициях «нормы иных отраслей права включаются в диспозицию статей уголовного закона, и состав соответствующего преступления конструируется в этих случаях путем включения указанных норм в ткань уголовного закона. В связи с этим неуголовно-правовые нормы превращаются в «клеточку» уголовно-правовой материи»⁷.

Нормы военно-уголовного права, по своей природе являясь уголовно-правовыми нормами, в подавляющем своем большинстве содержат в себе в виде «клеточек» нормы, в том числе и прежде всего военного права. Военно-уголовная норма в своем «развернутом» виде включает в себя правила, запреты и обязанности, которые установлены в нормах военного права. В особой постановке отметим, что нормы военного права в совокупности с нормами военно-уголовного права являются *правовыми основаниями* ответственности военнослужащих за совершение преступлений против военной службы⁸.

В свою очередь, некоторые нормы военно-уголовного права являются одновременно и нормами военного права. Причем в этой части не усматривается никакого противоречия. В отличие от системы законодательства в системе права, как уже отмечалось, не существует «непреодолимых» границ, и некоторые нормы одной отрасли могут являться одновременно нормами другой отрасли.

Вследствие распространенного отождествления норм права и норм законодательства, существующего в сознании некоторых юристов, особо отметим, что не нормы уголовного (военно-уголовного) законодательства⁹, а именно *уголовно-правовые (военно-уголовные) нормы* входят в состав военного права, которое, на наш взгляд, в системе российского права является не комплексной, а самостоятельной отраслью права.

В современной системе российского права практически в каждой его отрасли содержатся нормы, так или иначе связанные с обороной государства и обеспечением его военной безопасности. Данные нормы существуют и в уголовном праве, в особом объединении его институтов – военно-уголовном праве.

Однако подавляющее большинство «оборонных» норм сосредоточено именно в военном праве – самостоятельной отрасли системы права, нормы которой находят свое отражение в системе законодательства Российской Федерации в значительном законодательном массиве – законодательстве об обороне (военное законодательство).

Таким образом, взаимосвязь норм военно-уголовного права и военного права вполне очевидна и раскрывается именно в указанном выше процессе.

Военно-уголовное право в теории уголовного и военного права. Концепция военно-уголовного права как самостоятельного феномена системы права и на всем протяжении истории ее возникновения и развития, и в современных условиях вызывает далеко не однозначную оценку в научной доктрине уголовного права и сознании некоторых ученых-юристов.

⁷ Наумов А.В. Российское уголовное право: Общая часть: курс лекций. 2-е изд. М., 1999. С. 84.

⁸ Тер-Акопов А.А. Правовые основания ответственности за воинские преступления: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1982.

⁹ Военно-уголовное законодательство Российской Федерации: науч.-практ. коммент. С. 16.

С одной стороны, военно-уголовное право является, безусловно, эффективной формой консолидации достаточно специфических научных знаний в этой области, с другой стороны, по всей видимости, существуют определенные опасения, что развитие военно-уголовного права как относительно самостоятельного правового образования в системе уголовного права не может не испытывать влияния неких центробежных сил, действие которых направлено на обособление военно-уголовного права от «общего» уголовного права, что создает опасность «дробления» этой отрасли.

В связи с вышесказанным следует отметить, что, во-первых, как нами уже было показано, на всем протяжении своего существования военно-уголовное право не стремилось к преодолению границ уголовного права; во-вторых, современное уголовное законодательство (полностью кодифицированное) не дает оснований для утверждения о существовании в уголовном праве каких-либо системных правовых образований в виде отрасли или подотрасли военно-уголовного права.

Существующие теоретические проблемы военно-уголовного права обусловлены, прежде всего, тем, что длительное время военно-уголовное право, являясь по своей правовой сущности подотраслью уголовного права в системе права, развивалось как «военно-уголовное законодательство». В середине 50-х гг. прошлого века в военном праве и военно-юридической науке произошел некий системный сдвиг. Концепция военного права как самостоятельной отрасли права с составляющими ее тремя «подотраслями» военно-уголовного права, военно-процессуального права и военно-административного права не выдержала критики. Военное право (в том числе и во-

енно-уголовное право) как самостоятельное структурное образование системы российского права перестало существовать.

С течением времени военное право благодаря проведенным фундаментальным исследованиям вновь заняло свое место в системе российского права как «комплексная» отрасль права. Однако военно-уголовное право, несмотря на проведение не менее масштабных научных исследований в области уголовной ответственности военнослужащих, до последнего времени не «обозначено» в системе российского права и «находится» в системе российского законодательства, а его вопросы продолжают разрабатываться в рамках «теории военно-уголовного законодательства». Между тем в связи с изменениями уголовного законодательства и развитием правовой теории утверждение о существовании в системе российского законодательства военно-уголовного законодательства, на наш взгляд, является вряд ли обоснованным¹⁰. В этом плане вполне очевидно, что в настоящее время в отличие от военного права основные положения «теории военно-уголовного законодательства» по-прежнему находятся под влиянием научных взглядов, сформировавшихся в военно-юридической науке в 50 – 70-е гг. прошлого века в определенной общественно-политической обстановке и на определенном этапе развития правовой теории.

Нам представляется, что обособление военно-уголовного права как объединения институтов уголовного права и интеграция в нем «военно-уголовных» норм Общей и Особенной частей УК РФ создает благоприятные условия для более углубленного изу-

¹⁰ Подробнее об этом см.: *Шарапов С.Н.* Военно-уголовное законодательство в системе отечественного законодательства: история развития и современное состояние. С. 102 – 106.

чения проблем уголовной ответственности военнослужащих, а также для дальнейшего совершенствования уголовного законодательства в этой области. Вполне очевидно, что исследовать проще то, что выделено и некоторым образом обособлено.

В условиях очевидного для специалистов несовершенства правового регулирования уголовной ответственности военнослужащих, обуславливающего некоторые трудности в правоприменительной практике, отдельное и углубленное исследование военно-уголовного права на основе предлагаемого нами его выделения и обособления в системе права позволит решить целый ряд до настоящего времени нерешенных задач, стоящих перед наукой уголовного и военного права: 1) устранить в уголовном праве очевидную коллизию, вызванную противоречием между ч. 3 ст. 331 УК РФ, в соответствии с которой уголовная ответственность военнослужащих за преступления против военной службы, совершенные в военное время либо в боевой обстановке, определяется законодательством военного времени, и ст. 1 УК РФ, которая предусматривает необходимость включения законов, предусматривающих уголовную ответственность, в УК РФ; в результате данной коллизии уголовно-правовая (как, впрочем, и правовая) регламентация уголовной ответственности военнослужащих за совершение преступлений против военной службы в военное время и в боевой обстановке остается вне сферы правового регулирования; 2) в военное время (в боевой обстановке) военнослужащими могут совершаться определенные деяния, которые в мирное время не представляют общественной опасности, но в условиях военного времени могут причинить значительный вред, прежде

всего, интересам обороны государства и его военной безопасности; действующее уголовное законодательство не содержит подобных составов преступлений¹¹; 3) на основе оценки обоснованности и эффективности военно-уголовных норм Общей части УК РФ требует своего совершенствования система наказаний, применяемых к военнослужащим; 4) в отдельной постановке должны быть изучены вопросы квалификации преступлений против военной службы и др.

Изучение теоретических проблем правового регулирования уголовной ответственности военнослужащих в современной системе права по своей значимости, специфичности и масштабности, по нашему мнению, может и должно составлять самостоятельное направление научных исследований, проводимых на стыке наук уголовного и военного права. Однако данная проблема требует отдельного и подробного рассмотрения.

Представленная трактовка военно-уголовного права как совокупности военно-уголовных норм имеет выраженный прикладной характер и может быть использована в образовательных целях при специальной подготовке военных юристов в рамках учебной дисциплины «военно-уголовное право». Именно поэтому военно-уголовное право сегодня должно находиться в центре внимания военно-юридической науки. Его изучение требует серьезного научного анализа, глубокой теоретической проработки проблем, а также изменения подходов к организации обучения военно-уголовному праву.

¹¹ В этой связи, по нашему мнению, следует ввести в УК РФ отдельную главу «Преступления военного времени», в нормах которой с учетом современного развития общества должны быть криминализованы деяния, совершение которых в военное время представляет общественную опасность.

КВАЛИФИКАЦИЯ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВА (РЕШЕНИЕ СПОРНЫХ МОМЕНТОВ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ КВАЛИФИКАЦИИ ВОЕННЫМИ СУДАМИ)

Д.В. Смирнов,

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного права
Военного университета

В статье кратко на примерах судебной практики рассмотрены некоторые вопросы квалификации взяточничества. Автор анализирует судебную практику, связанную с ограничением взяточничества от иных должностных преступлений. В статье рассмотрены практические моменты квалификации взяточничества за незаконные действия (бездействие).

Преступные посягательства, связанные с коррупцией, признаны одним из основных источников угроз национальной безопасности Российской Федерации, а искоренение коррупции выделено в качестве одной из главных целей обеспечения государственной и общественной безопасности страны¹. Коррупция пагубно влияет на военную организацию государства². Коррупционные преступления разлагают дух армии, разделяют то, что должно быть едино и направлено к единой цели. Это разложение единства воинского коллектива подрывают веру в командиров, в их волю как «отцовскую бескорыстную волю», в закон, в справедливость, и, напротив, у определенных лиц появляется уверенность во вседозволенности. Это актуализирует задачу совершенствования уголовно-правовых методов противо-

действия коррупции, в том числе с учетом зарубежного опыта³. Поэтому исследование практических вопросов квалификации коррупционных преступлений, основанное на теоретической разработке их понятия и признаков состава, представляет собой одну из актуальных задач науки военно-уголовного права. На первом месте в числе наиболее опасных коррупционных проявлений стоит взяточничество, суть которого состоит в извлечении должностным лицом незаконной выгоды из своего служебного положения и возникающей у чиновника обязанности перед взяткодателем⁴, в принятии воинским должностным лицом (командиром, начальником) вознаграждения за исполнение своей служебной функции. Динамика преступности по ст. 290 УК РФ по стране за последние четыре года остается положительной: если в 2017 г. совершено 3 188 преступлений, в 2018 г. – 3 499, в 2019 г. – 3 988, то в 2020 г. – 4 171 преступление⁵, даже с учетом ситуации

¹ Пункт 46 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 2 июля 2021 г. № 400).

² См. подробнее: *Воробьев А.Г., Харитонов С.С.* Организационно-правовые меры противодействия коррупции в военной организации государства как составная часть предмета надзора органов прокуратуры Российской Федерации // *Право в Вооруженных Силах.* 2015. № 2. С. 105 – 112; *Харитонов С.С., Бахарев А.В., Козлов Т.Л.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции на военной службе: метод. рекомендации / Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации М., 2011. 50 с. и др.

³ См. подробнее: *Харитонов В.С.* Противодействие коррупции в армии США: теория и реальное состояние дел в свете некоторых американских социологических исследований // *Право в Вооруженных Силах.* 2020. № 1. С. 71 – 76.

⁴ *Борков В.Н.* Квалификация должностных преступлений: моногр. М., 2018. С. 130.

⁵ URL: <http://crimestat.ru/> (дата обращения: 19.07.2021).

с пандемией COVID-19. Из числа осужденных военными судами военнослужащих количество осужденных за взяточничество (дачу, получение, посредничество) составляет ежегодно около 1,5 %. Большинство лиц осуждаются на основании ст. 290 УК РФ за получение взятки, приблизительно 78 % общего количества взяточничества.

В следственной и судебной практике возникают спорные вопросы в рассматриваемой сфере. При этом, как правило, в число наиболее распространенных спорных ситуаций, с которыми сталкиваются суды при рассмотрении дел о преступлениях, предусмотренных ст.ст. 290 и 291 УК РФ (составы получения – дачи взятки), входят следующие: уголовное преследование прекращается за отсутствием состава преступления, действия подсудимых переквалифицируются на нормы, предусматривающие ответственность за иные посягательства, из обвинения исключаются отдельные отягчающие обстоятельства получения взятки. Причем во всех случаях дело не в недоказанности вины подсудимых, а в неправильной юридической оценке установленных обстоятельств совершения преступления, т. е. в ненадлежащей квалификации на стадии расследования⁶. Изучение судебной практики свидетельствует о том, что актуальной продолжает быть проблема отграничения получения и дачи взятки (ст. 290 и ст. 291 УК РФ) от собственно должностных преступлений (предусмотренных ст.ст. 285 и 286 УК РФ), совершенных должностными лицами с корыстной заинтересованностью, т. е. с незаконным получением денег либо иного имущества.

⁶ См. об этом: *Вейберт С.И.* Взятничество: проблемы квалификации и назначения наказания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 2.

Следует отметить, что вышеназванные преступления имеют много общего: во-первых, они посягают на единый объект – интересы государственной власти, государственной службы и службы в органах местного самоуправления, нормальную деятельность публичного аппарата и его авторитет. О совпадении непосредственного объекта получения взятки с таковым при преступном злоупотреблении должностными полномочиями пишут Б.В. Волженкин, А.В. Наумов⁷. Во-вторых, субъектом составов этих преступлений является специальный субъект – должностное лицо и совершаются они этим субъектом с использованием тех полномочий и возможностей, которые дает лицу именно служба (поэтому в доктрине их часто именуют «должностные преступления»)⁸. Наконец, эти преступления сближает еще одно обстоятельство – корыстный мотив. Он выступает в качестве обязательного признака состава, предусмотренного ст. 285 УК РФ (одновременно с иной личной заинтересованностью), и является существенным признаком взяточничества (ст. 290 УК РФ). Одна из основных проблем при квалификации получения взятки – трудности определения содержания и характера служебного поведения должностного лица, за которое может быть получена взятка.

Характер деяния не включен законодателем в число признаков объективной сто-

⁷ *Волженкин Б.В.* Служебные преступления: комментарий законодательства и судебной практики. СПб., 2005. С. 166; *Наумов А.В.* Российское уголовное право: курс лекций: в 3 т. Т. 3. Особенная часть (главы 11 – 21). 4-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 384.

⁸ См. об этом: *Бриллиантов А.В., Четвертакова Е.Ю.* Должностное лицо по уголовному законодательству Российской Федерации: понятие, виды, признаки: лекция. М., 2017. 60 с.; *Черный Р.Б.* Уголовная ответственность за преступления в сфере экономического обеспечения Вооруженных сил, совершаемые военнослужащими с использованием служебного положения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 24 с.; *Федоров П.Е.* Злоупотребление должностными полномочиями воинским должностным лицом: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 23 с.

роны состава преступления, однако он подлежит детальному выяснению и четкому описыванию, так как «деяние в пользу взяткодателя» относится к числу существенных признаков преступления и его отсутствие исключает саму возможность осуждения за взятничество. Именно поэтому требует детального выяснения (и соответственно описания в процессуальных документах) то, за выполнение каких конкретных действий (бездействие) по службе должностное лицо получило взятку.

Для правильного применения закона об ответственности за получение взятки необходимо тщательно анализировать характер действий, совершаемых должностным лицом, и их связь со служебными полномочиями. Так, например, не образует состав получения взятки принятие должностным лицом денег, услуг имущественного характера и т. п. за совершение действий (бездействие), хотя и связанных с исполнением его профессиональных обязанностей, но при этом не относящихся к полномочиям представителя власти, организационно-распорядительным либо административно-хозяйственным функциям⁹.

В качестве примера можно привести уголовное дело в отношении майора И. В ходе рассмотрения данного дела судом было установлено, что автомобиль марки «Урал 4320», старшим которого являлся прапорщик Иг-в, получил повреждения среднего моста при выполнении поставленной задачи на полигоне. Майор И., являвшийся заместителем начальника штаба части, докладывая по команде о данном происшествии не стал и принял решение

отремонтировать автомобиль силами воинской части. Выяснив, что необходимые агрегаты автомобиля «Урал 4320» и «Урал 375» являются идентичными, И. дал распоряжение о снятии необходимых агрегатов с находящегося в парке воинской части и подлежащего списанию автомобиля «Урал 375» и замене вышедшего из строя среднего моста автомобиля и сопутствующих запчастей поврежденного автомобиля марки «Урал 4320», о чем сообщил Иг-ву. Замена агрегатов и ремонт поврежденного автомобиля были произведены подчиненными И. военнослужащими.

Иг-в показал, что в ходе разговора с И. последний за оказанную Иг-ву помощь с ремонтом «Урала 4320», которую он воспринял как товарищескую, потребовал от него приобрести за собственный счет запчасти на принадлежащий И. автомобиль марки «Хонда-Одиссей» и оплатить его ремонт. Опасаясь давления со стороны И., он был вынужден согласиться. Выполняя изложенное требование, Иг-в приобрел указанные И. запасные части на общую сумму, с учетом транспортных расходов, 6 225 руб. и передал денежные средства за ремонт в сумме 29 000 руб.

Указанные действия суд расценил как злоупотребление И. должностными полномочиями начальником вопреки интересам службы. Суд установил, что И. действовал из корыстной заинтересованности, с целью получить выгоду имущественного характера за оказанное содействие в ремонте принадлежащего воинской части автомобиля и сокрытие данного факта от командования части. При этом действия, связанные с ремонтом автомобиля, входили в функциональные обязанности И. как должностного лица и начальника по службе. В результате противоправных действий майора И. были

⁹ Пункт 7 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о взятничестве и об иных коррупционных преступлениях» от 9 июля 2013 г. № 24 (с изменениями, внесенными постановлением Пленума от 3 декабря 2013 г. № 33).

существенно нарушены права и законные интересы потерпевшего Иг-ва, что выразилось в причинении ему материального ущерба на общую сумму 35 225 руб.¹⁰

Не всякое незаконное получение должностным лицом денег от подчиненных может быть квалифицировано как взятка. Так, офицер С., зная о совершении подчиненным Ф. грубого дисциплинарного проступка, решил использовать данный факт для получения денежных средств от последнего, намереваясь их потратить на нужды воинской части. Реализуя задуманное, С. дал указание иному лицу сообщить Ф. о необходимости передачи ему 200 тыс. руб. для ремонта помещений воинской части, пояснив, что в противном случае тот будет уволен с военной службы. Через некоторое время размер требуемой суммы С. был снижен до 100 тыс. руб., о чем по указанию последнего иное лицо сообщило Ф., а тот, в свою очередь, с этим согласился. Иное лицо, действуя в качестве посредника, получило от Ф. 100 тыс. руб. и передало их С. в его служебном кабинете, после чего противоправные действия последнего были пресечены работниками правоохранительных органов. Указанные действия С. были квалифицированы органами следствия как получение взятки по ч. 2 ст. 290 УК РФ.

Казалось бы, незаконное получение денежных средств (признак взятки) налицо. Но военный суд действия С. расценил не как взяточничество, а как должностное преступление. В обоснование такого решения суд указал, что требуемые деньги С. планировал потратить на ремонт помещений в подразделении войсковой части. Доказательств обратного стороной обвинения представлено

не было. Поэтому от квалификации деяния как «взяточничество» суд отказался¹¹.

Действительно, в соответствии с разъяснениями, содержащимися в п. 23 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» 2009 г. № 19 указано, что если за совершение должностным лицом действий (бездействие) по службе имущество передается не лично ему либо его родным или близким, а заведомо другим лицам, в том числе юридическим, и должностное лицо, его родные или близкие не извлекают из этого имущественную выгоду, содеянное не может быть квалифицировано как получение взятки (например, принятие руководителем государственного или муниципального учреждения спонсорской помощи для обеспечения деятельности данного учреждения за совершение им действий по службе в пользу лиц, оказавших такую помощь). При наличии к тому оснований действия должностного лица могут быть квалифицированы как злоупотребление должностными полномочиями либо как превышение должностных полномочий¹².

В рассматриваемом случае суд, учитывая данную позицию высшего судебного органа, принял во внимание то, что С., действуя из иной личной заинтересованности, имевшей целью создание более благоприятных бытовых условий во вверенной воинской части, *использовал свои полномочия* вопреки интересам службы, что выразилось в незаконном требовании и последующем получении под контролем правоохранительных органов 100 тыс. руб. от подчиненного Ф.

¹¹ URL: <http://sevgvs.mrm.sudrf.ru/> (дата обращения: 19.07.2021).

¹² URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/own/8117/> (дата обращения: 12.07.2021).

¹⁰ URL: <http://krasnorechgv.s.hbr.sudrf.ru/> (дата обращения: 01.07.2021).

на приобретение материальных средств для нужд воинской части. Это повлекло существенное нарушение охраняемых законом прав и интересов последнего, однако С. не сумел по не зависящим от него обстоятельствам довести задуманное до конца. В силу этого содеянное С. было переквалифицировано с ч. 2 ст. 290 УК РФ на ч. 3 ст. 30 и ч. 1 ст. 285 УК РФ.

Как отмечалось в научной литературе, принуждение подчиненных к передаче денежных средств *явно* находится за пределами организационно-распорядительных полномочий прокурора. Такие действия никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершать¹³. Совершенно правильно в этой связи поступил гарнизонный военный суд, рассмотрев уголовное дело в отношении офицера К., признав его виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 286 УК РФ, на основании которой назначил ему наказание в виде штрафа.

По данному делу было установлено, что К., являясь должностным лицом – заместителем командира батальона материального обеспечения и временно исполняющим обязанности командира батальона материального обеспечения части, решил отремонтировать помещение своего батальона. Для получения денег на ремонт К. потребовал от четырех военнослужащих, для которых он являлся начальником по воинскому званию и должностному положению, передать ему денежные средства в размере по 20 000 руб. каждому, начисляемые им в качестве дополнительных выплат по результатам прохождения военной службы в 2019 г., предусмотренных приказом Министра обороны Российской Федерации «О дополнительных мерах по повышению эффективности использования фондов денежного довольствия

¹³ Борков В.Н. Указ. соч. С. 236.

военнослужащих и оплаты труда лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации» от 26 июля 2010 г. № 1010 г. После получения дополнительного материального стимулирования указанные военнослужащие, опасаясь негативных для себя последствий, связанных с прохождением военной службы, выполнили незаконное распоряжение К. и перечислили на его банковский счет денежные средства на общую сумму 67 000 руб. Суд в приговоре указал, что К., явно выходя за пределы своих должностных полномочий, незаконно собрал деньги со своих подчиненных для нужд части, что повлекло существенное нарушение их имущественных прав и законных интересов, и обоснованно квалифицировал содеянное К. по ч. 1 ст. 286 УК РФ¹⁴.

Таким образом, в основу квалификации взяточничества в целях отграничения его от корыстного должностного преступления судебная практика ставит следующие вопросы:

– относились ли действия виновного к полномочиям должностного лица (действовало ли лицо «по службе»)?

– извлекало ли виновное лицо (его родные или близкие) выгоду в связи с незаконным получением (обретением) имущества?

Только положительные ответы на оба вопроса дают возможность квалифицировать деяние как взяточничество.

Вместе с тем, взяточничество и должностное преступление может образовывать совокупность. Широко распространенной в судебной практике является ситуация, когда за взятку злоупотребляют должностными полномочиями.

Так, старший прапорщик Г., будучи командиром взвода связи и наделенным в свя-

¹⁴ URL: <http://bgvs.brb.sudrf.ru/> (дата обращения: 17.07.2021).

зи с этим организационно-распорядительными функциями, являлся должностным лицом и прямым начальником для личного состава взвода. Действуя с корыстной целью и явно выходя за пределы предоставленных должностных полномочий, Г. за денежное вознаграждение незаконно освобождал подчиненного ему военнослужащего ефрейтора С. от исполнения обязанностей военной службы дважды в течение года на период 10 и 12 дней, разрешив тому находиться по месту жительства его семьи, проводя время по своему усмотрению, и предпринимал меры по сокрытию незаконного нахождения С. вне части. За это Г. два раза получил от С. деньги в размере 10 000 и 7 000 руб. соответственно, распорядившись ими по своему усмотрению.

Содеянное Г. судом было квалифицировано как совокупность преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 286 и ст. 291.2 УК РФ: в части действий Г. по незаконному освобождению военнослужащего С. от исполнения обязанностей военной службы и сокрытию этого от командования как превышение должностных полномочий, а в части получения от С. за это денег как мелкое взяточничество. В данном случае суд следовал устоявшейся судебной практике, основанной на положениях п. 22 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» от 9 июля 2013 г. № 24 о том, что совершение должностным лицом за взятку действия (бездействия), образующих самостоятельный состав преступления, не охватывается объективной стороной преступления, предусмотренного ст. 290 УК РФ. В таких случаях содеянное взяткополучателем подлежит квалификации по совокупности преступлений как получение взятки за не-

законные действия по службе и по соответствующей статье Особенной части УК РФ, предусматривающей ответственность за злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, служебный подлог, фальсификацию доказательств и т. п.

Часть 3 ст. 290 УК РФ предусматривает получение должностным лицом взятки за незаконные действия (бездействие). Под законными действиями (бездействием) в доктрине и судебной практике понимаются такие, которые должностное лицо правомочно совершать в силу своих служебных полномочий и которые формально соответствуют требованиям законодательства, а также действия (бездействие), которые оно имеет право и (или) обязано совершить в пределах его служебной компетенции. Круг незаконных действий применительно к ч. 3 ст. 290 УК РФ не представляется возможным определить заранее. В соответствии с п. 6 вышеназванного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» под незаконными действиями (бездействием), за совершение которых должностное лицо получило взятку (ч. 3 ст. 290 УК РФ), следует понимать действия (бездействие), которые: совершены должностным лицом с использованием служебных полномочий, однако в отсутствие предусмотренных законом оснований или условий для их реализации; относятся к полномочиям другого должностного лица; совершаются должностным лицом единолично, однако могли быть осуществлены только коллегиально либо по согласованию с другим должностным лицом или органом; состоят в неисполнении служебных обязанностей; никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершать.

Так, гарнизонным военным судом рассмотрено уголовное дело в отношении капитана Т., преступные действия которого квалифицированы судом по ч. 1 ст. 285, ч. 3 ст. 290, п. «б» ч. 5 ст. 290, п. «б» ч. 5 ст. 290 и ч. 1 ст. 290 УК РФ. Капитан Т., являясь должностным лицом, используя свои служебные полномочия вопреки интересам службы, разрешил своему подчиненному военнослужащему рядовому П. в течение длительного времени проживать дома за пределами гарнизона, не являться на службу и не исполнять обязанности военной службы. При этом Т. скрывал от должностных лиц воинской части факт отсутствия рядового П. на службе и его незаконного уклонения от исполнения обязанностей военной службы, чем существенно нарушил охраняемые законом интересы государства.

Т. за совершение указанных действий получил от П. взятку в виде продуктов питания общей стоимостью 6 014 руб. 26 коп. Кроме того, Т. потребовал от П. передать ему денежные средства в размере 12 000 руб., угрожая невозвращением военного билета и затягиванием вопроса об увольнении последнего с военной службы. Опасаясь данных угроз, П. передал названную денежную сумму. Далее Т. потребовал от П. передать ему взятку в размере 20 000 руб., обозначив при этом условие повышения суммы при ее невыплате каждый месяц на 10 000 руб. В конечном итоге П., действуя под контролем правоохранительных органов, передал Т. 26 000 руб. – часть требуемой на тот момент денежной суммы в 40 000 руб., т. е. в значительном размере.

Также Т., используя в корыстных целях обращение подчиненного ему военнослужащего ефрейтора Б. с рапортом о предоставлении части основного отпуска, заявил ему,

что за совершение действий в его пользу и последующее предоставление части основного отпуска Б. должен передать вознаграждение в виде автомобильной магнитолы и автомобильной акустической системы. В результате Б. передал Т. указанное имущество на общую сумму 7 797 руб.

Суд, давая юридическую оценку противоправным действиям Т., выразившимся в получении взятки, квалифицировал их не только по ч. 3 ст. 290 УК РФ, но и по ч. 1 ст. 285 данного Кодекса, поскольку они также повлекли существенное нарушение охраняемых законом интересов государства, выразившихся в подрыве боеготовности, воинской дисциплины, принципа единоначалия, авторитета командира (начальника)¹⁵.

Незаконным действием, совершенным за взятку, была признана выдача врачом листа временной нетрудоспособности здоровому человеку. Так, действия врача В. по выдаче и продлению больничного листа являются незаконными, поскольку оснований, связанных с плохим состоянием здоровья, у Л. не имелось. Врач должный осмотр пациента не проводила, получила денежные средства за оформление соответствующих документов. Ссылка стороны защиты в апелляционной жалобе на то, что В. действовала в рамках своих трудовых обязанностей, на принятое судом решение не повлияла. Жалоб о плохом состоянии здоровья Л., как это следует из материалов дела, не высказывал¹⁶.

Офицер М. обвинялся в том, что, являясь должностным лицом – командиром взвода, находясь в помещении учебного корпуса части, потребовал от троих подчиненных ему

¹⁵ URL: <http://tomskygvs.tms.sudrf.ru/> (дата обращения: 21.07.2021).

¹⁶ Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 сентября 2013 г. № 16-АПУ13-17. Допущено из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

военнослужащих передать ему денежные средства в размере 1 000 руб. с человека для успешной сдачи выпускного квалификационного экзамена на механиков-водителей БМП-2, а также экзамена по физической подготовке, после чего указанные военнослужащие, осознавая, что отказ в передаче денежных средств может повлечь за собой негативные последствия по службе, передали М. денежные средства на общую сумму 2 500 руб.¹⁷

Вышеуказанные действия М. квалифицированы по ч. 1 ст. 286 УК РФ как совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий, что повлекло существенное нарушение прав и законных интересов подчиненных ему военнослужащих, выразившееся в причинении им материального вреда в вышеуказанных размерах, а также существенное нарушение охраняемых законом интересов государства. Однако данная квалификация представляется не безупречной, так как по делу было установлено, что М. получил деньги со своих подчиненных за содействие в сдаче экзаменов на механиков-водителей и экзаменов по физической подготовке, что входило в его служебные полномочия. А, как разъяснил Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 2 постановления «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», ответственность за совершение должностным лицом входящих в его служебные полномочия действий в пользу взяткодателя за полученное от него денежное вознаграждение установлена ст. 290 УК РФ¹⁸. В связи с этим действия М. нужно считать не должностным престу-

плением, а взяточничеством (с учетом размера взятки – мелким).

Как верно указывалось в научной литературе, административная зависимость подчиненных от руководителя делает вполне реальной в случае отказа от передачи денег возможность наступления для них каких-либо неблагоприятных последствий по службе, в том числе и не связанных с принятием незаконных, ущемляющих их права организационно-распорядительных решений. Такие неблагоприятные последствия могут выражаться в постановке перед подчиненным трудоемких, а возможно, и заведомо невыполнимых задач, неадекватной реакции руководителя на мелкие нарушения дисциплины, а также в решении не в пользу подчиненного любых вопросов, где допустимо усмотрение руководителя (в том числе и несдача экзамена. – *Прим. авт.*)¹⁹.

Военный суд совершенно правильно расценил как взяточничество, предусмотренное ч. 1 ст. 291² УК РФ, действия сержанта запаса В., который, являясь начальником по воинскому званию для рядового Н. и ефрейтора С., т. е. должностным лицом, наделенным организационно-распорядительными функциями, действуя из корыстных побуждений, получил через посредника денежные средства в размере 5 000 и 3 000 руб., переданные ему соответственно, Н. и С. за возврат ранее изъятых у них мобильных телефонов²⁰. Таким образом, в судебной практике под незаконными действиями (бездействием) в ч. 3 ст. 290 УК РФ понимаются должностные преступления, совершенные с использованием служебного положения и связанные со служебной деятельностью взяткополучателя.

¹⁷ URL: <http://gvs.wld.sudrf.ru/modules.php?name=document&id=43> (дата обращения: 18.07.2021).

¹⁸ URL: <https://www.vsr.f.ru/documents/own/8355/> (дата обращения: 15.07.2021).

¹⁹ Борков В.Н. Указ соч. С. 243.

²⁰ URL: <http://gvs.wld.sudrf.ru/modules.php?name=document&id=43> (дата обращения: 18.07.2021).

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ГРАНИЦ БАЛАНСОВОЙ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ И РАСЧЕТОВ ПО ПРИБОРАМ УЧЕТА ПРИ ЗАКЛЮЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ НА ПОСТАВКУ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ С ВОИНСКОЙ ЧАСТЬЮ (НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРАКТА ЭЛЕКТРОСНАБЖЕНИЯ)

Е.Г. Влах,

начальник группы договорной работы государственного учреждения

В статье анализируются понятие, правовые основы и проблематика определения границ балансовой принадлежности и расчетов по приборам учета при заключении государственного контракта электроснабжения с воинской частью.

Оплата коммунальных услуг является неотъемлемой частью процесса снабжения коммунальными ресурсами и составляет большой объем расходов бюджетных средств. Поэтому очень важно контролировать процесс определения объемов потребленных ресурсов, из которых складываются эти расходы.

При заключении государственных контрактов поставки коммунальных услуг на объекты воинских частей одним из существенных условий являются определение границ балансовой принадлежности не только между поставщиком и потребителем, но и между потребителем и опосредованно присоединенными сетями, а также указания приборов учета в государственном контракте для расчетов между ними. Данному условию при заключении государственных контрактов не всегда придается должное значение в силу отсутствия достаточных знаний норм подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих указанные вопросы.

Определение границ нередко сводится к простому формализму и согласию с условиями приложений государственного контракта в редакции поставщика услуг, который, пользуясь этим, в целях нежелания нести потери на различных участках сетей (в том числе опосредованно присоединенных), может указать данные границы (или вовсе где-то их не указывать), а также порядок расчетов по приборам учета в нарушение норм права, что может повлечь причинение значительного ущерба государству в лице воинской части и привести к гражданско-правовому спору и судебным разбирательствам.

Сложность механизма правоотношений по порядку расчетов при оказании услуг по передаче электрической энергии организациям, прямо пересекающегося с технической стороной рассматриваемой проблемы, а также недостаточная изученность проблемы с точки зрения норм права делает актуальной данную тему. Статья призвана оказать практическую помощь должностным лицам

тыловых и правовых структурных подразделений воинских частей при заключении государственных контрактов на поставку коммунальных ресурсов, а также разрешении имеющихся проблем с уже заключенными государственными контрактами.

Актуальность данной темы также подтвердил Министр обороны Российской Федерации С. Шойгу в большом интервью газете «Московский комсомолец» по вопросу большого уровня оборонных расходов: «Когда вскоре после назначения на пост министра мы начали вплотную заниматься нашим жилищно-коммунальным хозяйством, поняли, что нет никакого учета ресурсов. Как только установили 120 тысяч приборов учета, расходы на ЖКХ упали в разы. Почему ни один умный экономист, рыночник или финансист не подсказал нам этого раньше: в армии нет приборов учета. Армию, а значит, государство за счет этого просто обдирали как липку»¹.

Снабжение коммунальными ресурсами воинских частей составляет большой объем расходов бюджетных средств, в связи с чем важно понимать и контролировать процесс определения объемов потребленных ресурсов. Исторически в нашем государстве сложилась ситуация, при которой звенья одной цепи коммунальных сетей могут иметь различных собственников, к которым относятся воинские части, управляющие организации жилых домов, частные собственники, различные организации. Подобные ситуации требуют строгого правового регулирования.

1. Проблематика государственного контракта энергоснабжения (на примере электроснабжения воинской части). В соответствии со ст. 539 ГК РФ договором энергоснабжения признается договор, по которому энергоснабжающая организация обязуется подавать абоненту (потребителю) че-

рез присоединенную сеть энергию, а абонент обязуется оплачивать принятую энергию и соблюдать предусмотренный договором режим ее потребления, обеспечивать безопасность эксплуатации находящихся в его ведении энергетических сетей и исправность используемых им приборов и оборудования, связанных с потреблением энергии.

При простой схеме технологического присоединения потребитель оплачивает поступившую в его сеть и потребленную им электроэнергию. Однако при опосредованной схеме полученная потребителем в свою электросеть часть электроэнергии передается по цепи другим, опосредованно присоединенным потребителям. При такой схеме всегда необходимо точно определять границы ответственности с опосредованно присоединенными сетями и осуществлять контроль переданной в них электроэнергии. Если этого не сделать на стадии заключения договора электроснабжения, то во время его исполнения непременно возникнут вопросы правильности учета электроэнергии и ее оплаты.

Приведем пример.

Электросеть сетевой организации (расчетный прибор учета воинской части, находящийся в точке поставки) – электросеть воинской части – (контрольные приборы учета воинской части) – бесхозные электросети – электросети частных владельцев земельных участков, электросети многоквартирных домов и квартир (у каждого абонента имеется свой прибор учета для прямых расчетов с сетевой организацией, установленный внутри земельного участка или квартиры).

При подобном технологическом присоединении на различных участках опосредованно присоединенных сетей, не принадлежащих сетевым организациям (гарантирующим поставщикам), но используемых ими

¹ Моск. комсомолец. 2019. 22 сент.

для поставки электроэнергии своим абонентам, могут возникать потери электрической энергии, которые являются убытками сетевых организаций. К таким участкам относятся бесхозные объекты электросети и участки электросети проблемных собственников, с которыми не заключены договоры электроснабжения, по средствам которых сетевые организации поставляют электроэнергию своим абонентам.

Сетевые организации вместо того, чтобы решать проблемные вопросы по ремонту и содержанию бесхозных сетей, заключению договоров на передачу электроэнергии через сети различных проблемных владельцев, осуществлять контроль бездоговорного и безучетного отбора электроэнергии из таких сетей, могут навязать невыгодные и нарушающие нормы действующего законодательства условия государственного контракта энергоснабжения. На основании таких навязанных невыгодных условий указанные потери будут представлены как внутреннее потребление воинской части, и в актах приема-передачи, квитанциях на оплату суммы за потребленную электроэнергию будут содержаться данные потребления и денежные суммы с учетом таких потерь, оплата которых приведет к ущербу, причиненному государству, и неосновательному обогащению сетевой организации. Такие действия сетевой организации расцениваются как злоупотребление правом и административное правонарушение, предусмотренное ст. 14.31 КоАП РФ «Злоупотребление доминирующим положением».

Воинская часть, в соответствии с требованиями действующего законодательства, не имеет возможности отключения опосредованно присоединенных электросетей, посредством которых осуществляется электроснабжение жилых секторов.

Так, в соответствии с п. 4 ст. 26 Федерального закона «Об электроэнергетике» от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ² сетевая организация или иной владелец объектов электросетевого хозяйства, к которым в надлежащем порядке технологически присоединены энергопринимающие устройства или объекты электроэнергетики, *не вправе препятствовать передаче электрической энергии на указанные устройства или объекты.*

За действия по ограничению передачи электроэнергии ст. 9.21 КоАП РФ *предусмотрена административная ответственность* путем наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 тыс. до 40 тыс. руб., на юридических лиц – от 100 тыс. до 500 тыс. руб.

Также за незаконное прекращение или ограничение подачи потребителям электрической энергии либо отключение их от других источников жизнеобеспечения, если это повлекло по неосторожности причинение крупного ущерба, тяжкого вреда здоровью или иные тяжкие последствия, ст. 215.1 УК РФ *предусмотрена уголовная ответственность.* Данные действия наказываются штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на тот же срок.

При заключении государственного контракта электроснабжения специалистам воинской части, отвечающим за его заключение, необходимо руководствоваться следующим.

Согласно п. 1 ст. 422 ГК РФ договор должен соответствовать обязательным для сторон

² Изменения, внесенные в вышеназванный закон Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 471-ФЗ, вступают в силу со дня его официального опубликования (URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.12.2019).

правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

Государственный контракт энергоснабжения, заключаемый с энергоснабжающими организациями, в силу ст. 426 ГК РФ относится к публичным договорам, поэтому на него распространяются требования п. 3 ст. 539 ГК РФ, предусматривающего применение к отношениям по договору энергоснабжения, не урегулированным ГК РФ, законов и иных правовых актов об энергоснабжении, а также обязательных правил, принятых в соответствии с ними.

К таким документам относятся:

– Основные положения функционирования розничных рынков электрической энергии³, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 442;

– Правила недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 861;

– Правила технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии к электрическим сетям, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 861.

Указанные правила определяют понятия точки поставки, границ балансовой принадлежности и эксплуатационной ответственности, понятия и порядок расчетов по приборам учета.

Абзацем 3 п. 2 Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг предусмотрено, что *граница балансовой принадлежности – линия раздела объектов*

электроэнергетики между владельцами по признаку собственности или владения на ином предусмотренном федеральными законами основании, определяющая границу эксплуатационной ответственности между сетевой организацией и потребителем услуг по передаче электрической энергии (потребителем электрической энергии, в интересах которого заключается договор об оказании услуг по передаче электрической энергии) за состояние и обслуживание электроустановок.

В соответствии с п. 16.1 Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии к электрическим сетям *заявитель несет балансовую и эксплуатационную ответственность в границах своего участка*, до границ участка заявителя балансовую и эксплуатационную ответственность несет сетевая организация, если иное не установлено соглашением между сетевой организацией и заявителем, заключенным на основании его обращения в сетевую организацию.

Согласно п. 8 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491, *внешней границей сетей электроснабжения является внешняя граница стены многоквартирного дома*, а границей эксплуатационной ответственности является место соединения коллективного (общедомового) прибора учета с соответствующей инженерной сетью, входящей в многоквартирный дом.

В соответствии со ст. 210 ГК РФ собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором.

Согласно п. 2 Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг

³ Далее – Положения № 442.

точка поставки – место исполнения обязательств по договору об оказании услуг по передаче электрической энергии, используемое для определения объема взаимных обязательств сторон по договору, расположенное на границе балансовой принадлежности энергопринимающих устройств, определенной в документах о технологическом присоединении, а до составления в установленном порядке документов о технологическом присоединении – точка присоединения энергопринимающего устройства (объекта электроэнергетики).

Пунктом 137 Положений № 442 определено, что *приборы учета, показания которых используются при определении объемов потребления электрической энергии, должны соответствовать требованиям законодательства Российской Федерации* об обеспечении единства измерений, а также установленным требованиям.

К одним из таких требований относится требование, указанное в п. 144 Положений № 442, где определено, что *приборы учета подлежат установке на границах балансовой принадлежности объектов электроэнергетики, а при отсутствии технической возможности – в месте, максимально приближенном к границе балансовой принадлежности, в котором имеется техническая возможность его установки.*

В случае если прибор учета, в том числе коллективный (общедомовый) прибор учета в многоквартирном доме, расположен не на границе балансовой принадлежности объектов электроэнергетики (энергопринимающих устройств), то объем потребления электрической энергии, определенный на основании показаний такого прибора учета, в целях осуществления расчетов по договору подлежит корректировке на величину потерь электрической энергии, возникающих

на участке сети от границы балансовой принадлежности объектов электроэнергетики (энергопринимающих устройств) до места установки прибора учета.

В соответствии с п. 156 Положений № 442 определено следующее: *если приборы учета расположены по обе стороны границы балансовой принадлежности смежных субъектов розничного рынка, то выбор расчетного прибора учета осуществляется исходя из одного из следующих критериев: в качестве расчетного принимается прибор учета, в том числе входящий в измерительный комплекс, обеспечивающий проведение измерений с минимальной величиной потерь электрической энергии от места его установки до точки поставки.*

Пунктом 157 Положений № 442 определено, что *прибор учета, не выбранный в качестве расчетного прибора учета, является контрольным прибором учета* и используется в качестве расчетного прибора учета для определения объемов потребления электрической энергии, за которые осуществляются расчеты на розничном рынке.

Пунктом 158 Положений № 442 определено, что *расчетные и контрольные приборы учета указываются в договоре энергоснабжения.*

Если для *определения объемов потребления электрической энергии в соответствии с договором энергоснабжения подлежит использованию более чем один прибор учета, то совокупный объем потребления электрической энергии на розничном рынке определяется путем суммирования (вычитания) объемов потребления электрической энергии, определенных в порядке, предусмотренном названным документом, исходя из направлений потоков электрической энергии по каждой точке поставки в границах балансовой принадлежности энергопринимающих*

устройств потребителя и мест расположения приборов учета по отношению к соответствующим точкам поставки.

Таким образом, объем потребленной воинской частью электроэнергии за месяц необходимо определять в следующем порядке: от показаний расчетного прибора учета, расположенного в начале направления потока электроэнергии, отнимаются показания контрольных приборов учета, которые расположены в конце направления потока электроэнергии в границах балансовой принадлежности энергопринимающих устройств воинской части. Получившаяся разница составляет расход потребленной электрической энергии воинской части за расчетный период в кВтч.

По смыслу ст. 539 ГК РФ в обязанность энергоснабжающей организации входит доставка энергии до границ энергосетей, находящихся в ведении абонента, а последний несет эксплуатационную ответственность за безопасность и техническое состояние энергосетей и оборудования, находящихся в его ведении.

Согласно п. 1 ст. 541 ГК РФ количество поданной абоненту и использованной им энергии определяется в соответствии с данными учета о ее фактическом потреблении.

Пунктом 1 ст. 544 ГК РФ предусмотрено, что оплата энергии производится за фактически принятое абонентом количество энергии в соответствии с данными учета энергии, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или соглашением сторон.

Также постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О свободе договора и ее пределах» от 14 марта 2014 г. № 16 дается толкование п. 1 ст. 544 ГК РФ, согласно которому оплата энергии производится за фактически приня-

тое абонентом количество энергии в соответствии с данными учета энергии, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или соглашением сторон договора энергоснабжения (купли-продажи (поставки) энергии). Если плата за единицу поставляемого ресурса является регулируемой, то указанная норма может быть истолкована лишь следующим образом: установление соглашением сторон иного количества энергии, которое оплачивает абонент (потребитель, покупатель), допускается только тогда, когда невозможно определить фактически принятое им количество энергии в соответствии с данными учета, а закон или иные правовые акты не содержат порядка определения такого количества в отсутствие данных учета. Это правило направлено на защиту публичных интересов, обеспечиваемых государственным регулированием тарифов.

Так, в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 марта 2010 г. № 17072/08 по делу № А19-17699/07-31-17, а также в определении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2011 г. № ВАС-4346/11 по делу № АЮ-1042/2008 давал разъяснения о неправомерности взыскания расходов, понесенных энергосбытовой организацией в связи с обеспечением подачи энергии, в ином порядке, как это оговорено в п. 1 ст. 544 ГК РФ, при наличии у истца (энергосбытовой организации) актов снятий показаний приборов учета электроэнергии. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации пришел к выводу об обязанности ответчика (потребителя) оплачивать фактически принятое количество электрической энергии и отсутствию у истца основания для определения ее количества в соответствии с условиями договора.

2. Досудебное урегулирование вопросов определения в государственном контрак-

те энергоснабжения границ балансовой принадлежности, эксплуатационной ответственности и порядка расчетов по приборам учета. В целях недопущения ущерба и пресечения противоправных действий со стороны энергоснабжающей организации руководству воинской части необходимо принимать меры и совершать юридически значимые действия в досудебном порядке.

2.1. Выявление проблем и переписка.

1. *Необходимо комиссионно провести комплексное обследование всех электросетей воинской части с детальным изучением схем таких электросетей, правоустанавливающих документов на электросети и земельные участки, в ходе которого установить причины несоответствия являющихся неотъемлемой частью проекта государственного контракта приложений, актов разграничения границ балансовой принадлежности и эксплуатационной ответственности и приложений с указанием приборов учета, выявить бесхозные участки электросетей, опосредованно присоединенные к электросетям воинской части.*

2. *Следует вести переписку с сетевой организацией, местной администрацией и Министерством топлива и энергетики Российской Федерации с разъяснением сложившейся ситуации, указанием причин и просьбой об устранении допущенных нарушений.*

3. *Все выставляемые с нарушением счета и акты необходимо оплачивать только в части внутреннего потребления на основании ведомостей средств коммерческого учета электроэнергии (СКУЭ), с составлением акта потребленной электроэнергии, в сетевую организацию ежемесячно направлять заявления об ошибках в их расчетах.*

4. По всем совершенным административным правонарушениям, допущенным сетевой организацией, следует обращаться в управление Федеральной антимонопольной

службы и органы государственного энергетического надзора.

2.2. Работа с документами о технологическом присоединении. Необходимо принять меры по восстановлению документов о технологическом присоединении воинской части.

В данном случае законодательство предусматривает единственный способ приведения документов о технологическом присоединении в соответствие с нормами нормативных правовых актов – заявление в сетевую организацию о переоформлении документов о технологическом присоединении.

Согласно пп. 59 и 62 Правил технологического присоединения заявитель в рамках договора (в период его действия), собственник или иной законный владелец ранее присоединенных энергопринимающих устройств вправе обратиться в сетевую организацию лично или через представителя с заявлением о переоформлении документов в следующих случаях:

а) восстановление утраченных документов о технологическом присоединении;

б) переоформление документов о технологическом присоединении в целях указания в них информации о максимальной мощности энергопринимающих устройств;

в) переоформление документов о технологическом присоединении в связи со сменой собственника или иного законного владельца ранее присоединенных энергопринимающих устройств;

г) наступление иных обстоятельств, требующих внесения изменений в документы о технологическом присоединении, в том числе связанных с опосредованным присоединением.

К заявлению о переоформлении документов прилагаются:

– копия документа, подтверждающего право собственности или иное предусмотренное

тренное законом основание на объект капитального строительства (нежилое помещение в таком объекте капитального строительства) и (или) земельный участок, на котором расположены объекты лица, обратившегося с заявлением о переоформлении документов, либо право собственности или иное предусмотренное законом основание на энергопринимающие устройства;

– копия технических условий, в том числе оформленных на предыдущего собственника или иного законного владельца ранее присоединенных энергопринимающих устройств (при наличии);

– копии акта разграничения границ балансовой принадлежности сторон, акта разграничения эксплуатационной ответственности сторон, акта об осуществлении технологического присоединения, в том числе оформленных на предыдущего собственника или иного законного владельца ранее присоединенных энергопринимающих устройств (при наличии), а в случае их отсутствия копии иных документов, подтверждающих факт технологического присоединения энергопринимающих устройств к электрическим сетям (в том числе оформленных на предыдущего собственника энергопринимающих устройств).

Согласно п. 70 Правил технологического присоединения срок восстановления акта об осуществлении технологического присоединения исчисляется со дня представления в сетевую организацию заявления о переоформлении документов и не может превышать 15 дней (в случае если технические условия подлежат согласованию с субъектом оперативно-диспетчерского управления, указанный срок не может превышать 30 дней).

В случае нарушения сроков восстановления документов о технологическом присоединении, установленных Правилами техноло-

гического присоединения, действия сетевой организации могут квалифицироваться как административное правонарушение, предусмотренное ст. 9.21 КоАП РФ «Нарушение правил (порядка обеспечения) недискриминационного доступа, порядка подключения (технологического присоединения)».

2.3. Работа с бесхозными сетями. В связи с выявлением бесхозных электросетей необходимо направлять заявления в муниципальный орган местного самоуправления по месту расположения организации и Министерство топлива и энергетики субъекта Российской Федерации об обнаружении объектов бесхозного имущества электроэнергетики с указанием месторасположения объекта, его наименования (назначения), а также иных данных, характеризующих объект и его состояние. К заявлению могут быть приложены фотоматериалы, акты осмотра, иные документы, подтверждающие обстоятельства, изложенные в заявлении.

При подготовке заявлений необходимо учитывать следующее:

Бесхозной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался (ст. 225 ГК РФ).

В соответствии с пп. 3 – 4 ст. 225 ГК РФ бесхозные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся.

По истечении года со дня постановки бесхозной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь.

В соответствии с ч. 6 ст. 14 Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ перечень мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, подлежащих внесению в муниципальные программы в области энергоснабжения и повышения энергетической эффективности, должен включать в себя мероприятия:

1) по выявлению бесхозных объектов недвижимого имущества, используемых для передачи энергетических ресурсов (электроснабжение), организации поставки в установленном порядке таких объектов на учет в качестве бесхозных объектов недвижимого имущества и затем признанию права муниципальной собственности на такие бесхозные объекты недвижимого имущества (п. 4);

2) по организации управления бесхозными объектами недвижимого имущества, используемыми для передачи энергетических ресурсов с момента выявления таких объектов, в том числе по определению источника компенсации возникающих при их эксплуатации нормативных потерь энергетических ресурсов (электрической энергии), в частности за счет включения расходов на компенсацию данных потерь в тариф организации, управляющей такими объектами.

В соответствии с п. 1 ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения относится организация в границах поселения электроснабжения населения в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

В соответствии со ст. 50 указанного Закона в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения установленных названным Федеральным законом вопросов местного значения.

Таким образом, именно муниципальные органы являются ответственными за выявление и учет бесхозных коммунальных сетей.

Однако в регионах, в развитие норм ГК РФ, могут приниматься региональные нормативные акты, определяющие процедуру выявления и учета бесхозного имущества, находящегося на территории субъекта Российской Федерации.

Так, например, Постановлением Совета министров Республики Крым от 19 марта 2018 г. № 119⁴ утвержден порядок включения бесхозного имущества, находящегося на территории Республики Крым, в Реестр имущества, находящегося в собственности Республики Крым.

В соответствии с указанным порядком в отношении инженерных сетей – объектов электроснабжения уполномоченным отраслевым органом является Министерство топлива и энергетики Республики Крым.

2.4. Подготовка протокола разногласий. На все проекты государственных контрактов в редакции сетевой организации, нарушающей нормы действующего законодательства, необходимо направлять протоколы разногласий.

При подготовке протоколов разногласий в обязательном порядке следует учитывать новую редакцию приложений государственного контракта таким образом, чтобы пункты и их составные части в техническом плане не противоречили другим пунктам в

⁴ URL: <http://rk.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2018); URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.03.2018).

прежней редакции, для этого необходимо сразу вносить изменения во все приложения и пункты, где это требуется.

При составлении протокола разногласий используются юридико-технические формы, применяемые для внесения изменений и дополнений в нормативные правовые акты.

Протоколы разногласий необходимо направлять в сроки, установленные нормативными правовыми актами.

Согласно п. 2 ст. 445 ГК РФ в случаях, когда в соответствии с данным Кодексом или иными законами заключение договора обязательно для стороны, направившей оферту (проект договора), и ей в течение 30 дней будет направлен протокол разногласий к проекту договора, эта сторона обязана в течение 30 дней со дня получения протокола разногласий известить другую сторону о принятии договора в ее редакции либо об отклонении протокола разногласий.

При отклонении протокола разногласий либо неполучении извещения о результатах его рассмотрения в указанный срок сторона, направившая протокол разногласий, вправе передать разногласия, возникшие при заключении договора, на рассмотрение суда.

Согласно п. 3 ст. 445 ГК РФ правила о сроках, предусмотренные пп. 1 и 2 данной статьи, применяются, если другие сроки не установлены законом, иными правовыми актами или не согласованы сторонами.

В соответствии с п. 39 Основных положений функционирования розничных рынков электрической энергии, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 442, в течение 30 дней со дня получения заявления о заключении договора энергоснабжения и документов, прилагаемых к заявлению о заключении соответствующего договора согласно этому документу, гарантирующий

поставщик, в случае если отсутствуют указанные в п. 32 данного документа основания для отказа от заключения договора, направляет (передает) заявителю подписанный со своей стороны проект договора.

При несогласии заявителя с условиями, содержащимися в полученном от гарантирующего поставщика проекте договора, он вправе направить гарантирующему поставщику протокол разногласий к проекту договора. *Гарантирующий поставщик* в течение 10 рабочих дней со дня получения от заявителя указанного протокола разногласий *подписывает договор в редакции заявителя либо принимает меры по урегулированию разногласий* и подписывает договор в согласованной с заявителем редакции *либо в письменной форме уведомляет заявителя об отказе от внесения предложенных изменений в проект договора с указанием причин такого отказа*. При отклонении протокола разногласий либо неполучении заявителем от гарантирующего поставщика извещения о результатах его рассмотрения в указанный срок заявитель вправе передать разногласия, возникшие при заключении договора, на рассмотрение в суд.

В соответствии со ст. 446 ГК РФ в случаях передачи разногласий, возникших при заключении договора, на рассмотрение суда на основании ст. 445 названного Кодекса либо по соглашению сторон условия договора, по которым у сторон имелись разногласия, определяются в соответствии с решением суда.

Разногласия, которые возникли при заключении договора и не были переданы на рассмотрение суда *в течение шести месяцев* с момента их возникновения, не подлежат урегулированию в судебном порядке.

Таким образом, подготовка протокола разногласий является самым важным этапом в досудебном порядке урегулирования

разногласий. От правильной подготовки протокола будут зависеть результаты рассмотрения дела в судебном порядке, при подготовке к которому важно не пропустить установленные законом сроки.

3. Положительные примеры судебной практики. ФГКУЗ «Санаторий «Ратник» войск национальной гвардии» обратился в Арбитражный суд Республики Крым к ГУП РК «Крымэнерго» о разрешении разногласий, возникших при заключении государственных контрактов энергоснабжения на 2017 и 2018 гг. (дела № А83-6256/2018, № А83-17406/2018). ГУП РК «Крымэнерго» обратилось с исковым заявлением в Арбитражный суд Республики Крым о взыскании с ФГКУЗ «Санаторий «Ратник» войск национальной гвардии» задолженности за потребленную электрическую энергию (дело № А83-144/2018).

Арбитражным судом Республики Крым, Двадцать первым арбитражным апелляционным судом, Арбитражным Судом Центрального округа исковые требования санатория об изменении границ балансовой принадлежности и эксплуатационной ответственности электросетей были удовлетворены в полном объеме, ГУП РК «Крымэнерго» в удовлетворении заявленных требований было отказано.

Относительно вопроса потерь, возникающих на бесхозяйных сетях, суды указывали следующее.

На основании п. 4 ст. 26 Федерального закона «Об электроэнергетике» организации обязаны оплачивать стоимость потерь, возникающих в принадлежащих им объектах электросетевого хозяйства, в установленном правилами оптового и (или) розничных рынков порядке.

Согласно п. 4 ст. 28 Федерального закона «Об электроэнергетике» бремя содержания бесхозяйных сетей возложено на организации, осуществляющие их эксплуатацию.

В соответствии с п. 1 ст. 38 вышеназванного Федерального закона ответственность за надежность обеспечения электроэнергией по бесхозяйным сетям и ее качество перед потребителями несут организации, к электрическим сетям которых такие объекты присоединены.

Судами было установлено, что бесхозяйные сети являются частью сетевого хозяйства, с использованием которого сетевая организация, гарантирующий поставщик, оказывают услуги по передаче электроэнергии и получают соответствующую оплату. Передача электроэнергии сетевой организацией по бесхозяйным электросетям является законным основанием пользования этим имуществом. Издержки по эксплуатации бесхозяйных сетей подлежат возложению на организацию, фактически эксплуатирующую их и получающую выгоду при их использовании в своей профессиональной деятельности.

Данная правовая позиция поддержана в решении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 октября 2013 г. № ВАС-10864/13, определениях Верховного Суда Российской Федерации от 29 июля 2015 г. № 309-ЭС15-10270, от 23 декабря 2016 г. № 309-ЭС16-17175.

Судами было установлено, что в действиях ГУП РК «Крымэнерго» прямо усматривается злоупотребление правом, выраженное в попытке возложить на военный санаторий потери в сетях, ему не принадлежащих (ст. 10 ГК РФ).

В предмет доказывания по делам об урегулировании разногласий, касающихся установления границ балансовой принадлежности, точки поставки и порядка расчетов по приборам учета, входит установление принадлежности объектов электросетевого хозяйства и границ балансовой принадлежности сетей, факт перетока электроэнергии через электросети; способы фиксации объ-

емов электроэнергии на входе в электросеть и на выходе из нее.

Доказательствами в споре с ГУП РК «Крымэнерго» являлись: государственные контракты, переписка сторон, ведомости СКУЭ и основанный на их показаниях контроллинг потребленной электрической энергии за спорный период, протоколы разногласий и ответы на них, восстановленный акт об осуществлении технологического присоединения, все правоустанавливающие документы на электросети истца и земельные участки, схемы электросетей, документы, доказывающие наличие бесхозных электросетей – заявления в муниципальную администрацию и отраслевое министерство субъекта, а также документы, представленные на основании таких заявлений, документы, подтверждающие наличие абонентов сетевой организации опосредованно присоединенных к электросети истца.

Изучив представленные доказательства, суды установили, что задолженность за электрическую энергию является потерями, которые учитываются за пределами сетей санатория, и предъявляется как потребленная электрическая энергия санаторием. Следовательно, санаторий не обязан нести ответственность за потери электроэнергии на объектах электрохозяйства.

Заключение. Правоотношения, возникающие при заключении и исполнении государственных контрактов электроснабжения, регулируются большим количеством нормативных правовых актов, содержащих множество бланкетных, т. е. отсылочных, норм права. В силу данного обстоятельства механизм регулирования данных правоотношений является более сложным, чем механизм регулирования правоотношений, возникающих при заключении и исполнении государственных контрактов на поставку других коммуналь-

ных ресурсов. Однако нормы, устанавливающие границы балансовой принадлежности и эксплуатационной ответственности, точки поставки, порядок расчетов по приборам учета, является аналогичными.

Таким образом, порядок определения границ балансовой принадлежности и расчетов по приборам учета при заключении государственных контрактов электроснабжения в организациях является аналогичным для других государственных контрактов на поставку коммунальных ресурсов.

При заключении государственных контрактов на поставку коммунальных ресурсов на объекты воинских частей существенным условием является объем количества ресурсов.

Такой объем определяется на основании приложений государственного контракта, определяющих разграничение балансовой принадлежности и эксплуатационной ответственности, точки поставки коммунальных ресурсов, с указанием контрольных и расчетных приборов учета.

Границы балансовой принадлежности определяются принадлежностью сетей коммунального хозяйства, как правило, расположенного на территории земельного участка, принадлежащего воинской части. Граница балансовой принадлежности в начале перетока сетей определяет точку поставки. На границах сетей либо в месте, максимально приближенном к ним, устанавливаются приборы учета, на основании показаний которых должен определяться объем потребления. В случае наличия на сетях измерительного комплекса все приборы учета такого комплекса должны быть указаны в государственном контракте. В этом случае объем определяется как разница показаний расчетного прибора учета, который устанавливается на входе в сети, и контрольных приборов учета, установленных на выходах из нее.

Данные условия являются принципиальными. Их проверку необходимо тщательно осуществлять при заключении государственных контрактов на поставку коммунальных ресурсов.

Обеспечение законности приложений контрактов, на основании которых опреде-

ляется объем потребления, должно достигаться тщательной технической проверкой, проводимой должностными лицами, ответственными за заключение контракта и эксплуатацию сетей, а также правовой экспертизой на соответствие требованиям действующих нормативных правовых актов.

О ПОСТАНОВКЕ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ НА УЧЕТ В КАЧЕСТВЕ НУЖДАЮЩИХСЯ В ПОЛУЧЕНИИ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ВОЕННО-СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

С.С. Харитонов,

кандидат юридических наук, профессор;

В.С. Миронов,

кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры Российского государственного университета правосудия

В статье со ссылкой на судебные решения военных судов в сфере постановки военнослужащих на учет в качестве нуждающихся в получении жилых помещений показаны правовые подходы относительно разрешения спорных ситуаций в указанной сфере.

Много законов, но мало законности.

Томас Фуллер (1608 – 1661), историк, писатель, богослов, Англия

Общеизвестно, что военнослужащие относятся к категории граждан Российской Федерации, которые подлежат обеспечению жильем бесплатно с отнесением расходов за счет государства.

Основания признания граждан нуждающимися в жилых помещениях определены ст. 51 ЖК РФ, которая конкретизирована в ряде подзаконных нормативных актов, среди которых применительно к военнослужащим следует назвать Правила признания военнослужащих – граждан Российской Федерации, проходящих военную службу

по контракту, нуждающимися в жилых помещениях, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 октября 2020 г. № 1768, с выходом которых объективно будут требовать корректировки следующие приказы Министра обороны Российской Федерации: «О предоставлении военнослужащим Вооруженных Сил Российской Федерации жилых помещений по договору социального найма и служебных жилых помещений» от 30 сентября 2010 г. № 1280, утвердивший Инструкцию о предоставлении военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, жилых помещений по договору социального найма (да-

лее – Инструкция, утвержденная приказом Министра обороны Российской Федерации № 1280), и «Об организации деятельности по предоставлению военнослужащим – гражданам Российской Федерации жилых помещений в собственность бесплатно» от 25 января 2016 г. № 20.

Однако процедура нормативных изменений занимает время, поэтому по-прежнему ориентиром в хитросплетении правовых предписаний относительно особенностей, норм и форм жилищного обеспечения военнослужащих остаются и требования Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ, в том числе сообразно и порядку признания военнослужащих нуждающимися в получении жилых помещений. Анализ указанных особенностей, норм и форм жилищного обеспечения военнослужащих давали видные военные юристы¹.

С учетом того что возникновение и разрешение спорных жилищных отношений с участием военнослужащих и соответству-

ющих воинских должностных лиц и органов – это процесс нередко длительный, полагаем возможным обратиться к материалам военно-судебной практики в сфере правового регулирования порядка признания военнослужащих нуждающимися в жилых помещениях. Ведь именно военные суды в итоге, после прохождения сторонами всех этапов спора, обеспечивают реализацию прав военнослужащих в одной из наиболее жизненно важных сфер – их конституционного права на жилье.

Принимая во внимание то, что изложение мотивации судебных решений способствует реализации открытости и прозрачности военно-судебной системы, критическому взгляду на принимаемые решения, формированию единых позиций по принципиальным вопросам, рассмотренным в конкретных делах, авторы в настоящей статье привели примеры, связанные с постановкой военнослужащих на учет в качестве нуждающихся в получении жилых помещений.

Право военнослужащего и членов его семьи, обеспеченных по месту прохождения военной службы по установленным нормам жилым помещением для постоянного проживания (в собственность бесплатно или по договору социального найма) или (и) служебным жильем, на получение жилого помещения в избранном после увольнения постоянном месте жительства реализуется с соблюдением предписаний пп. 1, 5 и 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»

Решением гарнизонного военного суда, оставленным без изменения апелляционным определением окружного военного суда, отказано в удовлетворении заявленных Б. требований о признании незаконным решения Департамента жилищного

¹ См. подробнее: *Воробьев Е.Г.* Краткий научно-практический (тематический) комментарий к Инструкции о предоставлении военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, служебных жилых помещений // *Право в Вооруженных Силах* 2011. № 6. С. 41 – 49; *Глухов Е.А.* Тернистый путь к признанию военнослужащего нуждающимся в служебных жилых помещениях // Там же. 2012. № 3. С. 32 – 41; *Корякин В.М., Кудашкин А.В.* Жилищное обеспечение военнослужащих: понятие, формы, гарантии // Там же. 2017. № 10. С. 57 – 72; *Кудашкин А.В., Харитонов В.С.* Обеспечение жильем помещениями бывших военнослужащих Украины (на примерах судебной практики) // Там же. 2020. № 7. С. 62 – 67; *Свициных Е.А.* Опасные заблуждения участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих // Там же. 2019. № 3. С. 54 – 64; *Трофимов Е.Н.* Значение учетной нормы площади жилого помещения при оценке права военнослужащего на получение жилья по избранному после увольнения с военной службы месту жительства // Там же. 2013. № 12. С. 37 – 43; *Туганов Ю.Н., Харитонов В.С.* О некоторых вопросах жилищного 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 последствиях // *Право в Вооруженных Силах*. 2010. № 5. С. 31 – 35 и др.

обеспечения Министерства обороны Российской Федерации (далее – ДЖО МО РФ), согласно которому указанный уполномоченный на принятие соответствующих решений жилищный орган отказал Б. в предоставлении распределенного жилого помещения в населенном пункте, избранном постоянным местом жительства, а в учетные данные на него внесены сведения, касающиеся нормы предоставления общей площади жилого помещения по избранному Б. постоянному месту жительства. Судами в качестве юридически значимых обстоятельств установлено, что Б. проживает с членами своей семьи (он, супруга, их дочь и внук) в жилом помещении общей площадью 53,5 квадратного метра, которое предоставлялось в 1992 г. за счет военного ведомства по месту прохождения им военной службы на условиях договора социального найма.

В 2011 г. Б. и члены его семьи были приняты в порядке исполнения жилищным органом вступившего в законную силу решения суда по заявлению Б. на учет в качестве нуждающихся в обеспечении жилым помещением по избранному постоянному месту жительства. В 2018 г. осуществлено распределение Б. жилого помещения общей площадью 59,5 квадратного метра, однако ДЖО МО РФ отказал ему в предоставлении этого жилого помещения. В обоснование соответствующего решения уполномоченным жилищным органом указано на обеспеченность семьи Б. общей площадью жилого помещения выше установленной в избранном военнослужащим постоянном месте жительства учетной нормы и отсутствие при таких данных оснований для предоставления ему еще одной квартиры дополнительно к предоставленному по месту прохождения военной службы жилью, т. е. фактически

без его сдачи. Этим же решением произведен расчет общей площади жилого помещения, которым Б. подлежит обеспечению по избранному постоянному месту жительства на состав семьи четыре человека, с учетом имеющегося права на дополнительную площадь, и в его учетные данные внесены соответствующие изменения.

Правовая позиция Б., обратившегося в суд с административным иском о признании недействительным решения жилищного органа, заключалась в том, что нормами действующего законодательства допускается возможность обеспечения военнослужащего жильем без сдачи предоставленного по месту прохождения военной службы жилого помещения, а лишь с учетом общей площади этого жилья.

Оставляя обжалованные судебные акты без изменения, а кассационную жалобу Б. – без удовлетворения, Кассационный военный суд указал, что при установленных обстоятельствах суды первой и апелляционной инстанций правильно применили нормы пп. 1, 5 и 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», содержание которых указывает на то, что реализация права на жилище военнослужащих, заключивших контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., осуществляется путем предоставления за счет федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, жилых помещений в период военной службы с оставлением им этого жилья при увольнении с военной службы или с условием его сдачи для последующего обеспечения жильем по избранному постоянному месту жительства. Установив, что при выполнении нормативных предписаний о сдаче предоставленного по месту прохождения военной службы жилья об-

щая площадь квартиры, которая Б. была распределена, не позволит реализовать его право на обеспечение жилым помещением по избранному постоянному месту жительства, исходя из состава семьи Б. и наличия у него права на дополнительную общую площадь жилого помещения, суды пришли к обоснованным выводам о законности оспоренного решения жилищного органа и отсутствии оснований для судебной защиты прав Б. в целях реализации его права на обеспечение жилым помещением в избранном месте жительства именно в том порядке, на котором он настаивает. Что же касается изложенной в обоснование кассационной жалобы Б. правовой позиции, то, предоставляя определенной категории военнослужащих гарантии обеспечения жилым помещением для постоянного проживания, Федеральный закон «О статусе военнослужащих» возлагает на военное ведомство обязанность по предоставлению им такого жилья только один раз за все время военной службы, что, в свою очередь, предполагает обязанность военнослужащего сдать выделенное ему по месту прохождения военной службы жилое помещение. Освобождаемые жилые помещения, занимаемые военнослужащими и совместно проживающими с ними членами их семей, предоставляются другим военнослужащим и членам их семей. Исключений из данного правила для военнослужащих, обеспеченных жильем для постоянного проживания в период прохождения военной службы, закон не предусматривает².

Обеспечение военнослужащей в составе семьи своего бывшего супруга-во-

² Обзор судебной практики Кассационного военного суда по административным и гражданским делам в первом полугодии 2020 г., утвержденный президиумом Кассационного военного суда 31 июля 2020 г. URL: https://vkas.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=14 (дата обращения: 28.07.2021).

еннослужащего жилым помещением, которое в настоящее время она лишена возможности сдать ввиду его приватизации бывшим супругом и дочерью, препятствует принятию ее на жилищный учет в целях реализации самостоятельного права на обеспечение жильем за счет военного ведомства в течение срока, предусмотренного ст. 53 ЖК РФ

М. оспорила решение жилищного органа, которым в принятии на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, ей отказано на том основании, что она была обеспечена в составе семьи своего бывшего супруга-военнослужащего жилым помещением, которое в настоящее время лишена возможности сдать. Решением гарнизонного военного суда, оставленным в апелляционном порядке окружным военным судом без изменения, в удовлетворении административного заявления отказано. При этом суд первой инстанции обоснованно исходил из следующего.

По делу установлено, что М., заключившая первый контракт о прохождении военной службы в 1994 г., в составе семьи супруга-военнослужащего (она, супруг и их дочь) в 2012 г. была обеспечена по установленным нормам жилым помещением по договору социального найма в г. К. общей площадью 70,5 квадратного метра, в котором была зарегистрирована по 25 октября 2019 г. 24 октября 2012 г. М. дала нотариально удостоверенное согласие на приватизацию названного жилого помещения ее супругом и дочерью, отказавшись от своего права на приватизацию данной квартиры. В феврале 2013 г. на вышеуказанную квартиру зарегистрировано право общей долевой собственности на супруга и дочь М. по $1/2$ доли на каждого. В ноябре 2017 г. брак

между М. и ее супругом расторгнут. В мае 2020 г. М. обратилась в управление жилищного обеспечения с заявлением о принятии ее на жилищный учет по избранному месту жительства в г. М., в чем ей было отказано.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд правильно исходил из того, что в соответствии с абз. 13 и 14 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащие, в том числе обеспеченные в качестве членов семей других военнослужащих жилыми помещениями до поступления указанных военнослужащих на военную службу по контракту либо после заключения контракта о прохождении военной службы, признаются нуждающимися в жилых помещениях по основаниям, предусмотренным ст. 51 ЖК РФ, в порядке, утверждаемом Правительством Российской Федерации. При признании военнослужащих нуждающимися в жилых помещениях и предоставлении им жилых помещений либо денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений учитываются положения ст. 53 и ч. 8 ст. 57 ЖК РФ. Как установлено ст. 53 ЖК РФ, граждане, которые с намерением приобретения права состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях совершили действия, в результате которых такие граждане могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, принимаются на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях не ранее чем через пять лет со дня совершения указанных намеренных действий.

Давая согласие на приватизацию квартиры, без которого она в силу ст. 2 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» была бы невозможна, М. сохранила

бессрочное право пользования этим жилым помещением. Данный вывод согласуется с разъяснениями, содержащимися в п. 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» от 2 июля 2009 г. № 14. Следовательно, это право пользования М. сохраняла вплоть до выезда из жилого помещения и снятия 25 октября 2019 г. с регистрационного учета по месту жительства в нем. С учетом того что предусмотренный ст. 53 ЖК РФ срок со дня совершения этих действий не истек, оснований для принятия М. на жилищный учет не имелось³.

При определении обеспеченности семьи гражданина общей площадью жилого помещения в целях признания его нуждающимся в жилом помещении необходимо исходить из наличия у каждого из членов семьи права пользования всеми имеющимися в их распоряжении жилыми помещениями

Решением ФГКУ «Западрегионжилье» Р. отказано в принятии на учет нуждающихся в жилых помещениях в избранном после увольнения месте жительства в Москве с составом семьи из четырех человек (включая супругу и двоих детей) ввиду обеспеченности их жилыми помещениями в Пскове свыше учетной нормы, установленной в Москве.

Гарнизонный военный суд административный иск Р., полагавшего, что он и члены его семьи обеспечены жилым помещением менее учетной нормы, удовлетворил.

³ Справка о судебной практике по делам, связанным с реализацией права военнослужащих на жилище, за 2020 год. Утверждена постановлением президиума Южного окружного военного суда 23 марта 2021 г. № 8. URL: http://yovs.ros.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&id=303 (дата обращения: 28.07.2021).

Окружной военный суд с таким выводом не согласился, указав следующее.

Р. и члены его семьи зарегистрированы и вселены в качестве членов семьи собственника в трехкомнатной квартире общей площадью 61,3 квадратного метра в Пскове, где, кроме них, зарегистрированы родители жены и ее сестра, каждый из которых является собственником $\frac{1}{4}$ доли этого жилого помещения. Супруге Р. в квартире также принадлежит $\frac{1}{4}$ доли, а сам Р. является собственником $\frac{1}{2}$ доли в другой квартире в Пскове общей площадью 32,5 квадратного метра. В справках отдела вселения и регистрационного учета жилищной организации отражено проживание всех указанных лиц (всего семь человек) в трехкомнатной квартире одной семьей при наличии родственных связей, что соответствует данным, представленным в этот орган самими проживающими лицами на основании сложившихся между ними жилищных и семейных взаимоотношений.

Данное обстоятельство имеет существенное значение для дела, но не было надлежащим образом учтено гарнизонным военным судом.

В соответствии с п. 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» от 29 мая 2014 г. № 8 при решении вопроса о том, кого следует относить к членам семьи военнослужащего, имеющим право на обеспечение жильем, судам следует руководствоваться нормами ЖК РФ и СК РФ. Вселенные собственником жилого помещения члены его семьи в силу ч. 2 ст. 31 ЖК РФ имеют право пользования данным жилым помещением наравне с его собственником, если иное не установлено

соглашением между собственником и членами его семьи. Такого соглашения суду не представлено. Следовательно, в трехкомнатной квартире проживают одной семьей семь человек, а не четыре, как утверждал Р.

Приходя к выводу о нуждаемости Р. в жилом помещении, суд полагал, что на каждого из членов семьи приходится по 7,89 квадратного метра общей площади жилого помещения (15,32 квадратного метра, принадлежащих супруге + 16,25 квадратного метра, принадлежащих Р.). Однако в соответствии с ч. 2 ст. 51 ЖК РФ суммарному учету подлежат все жилые помещения, которые находятся как в пользовании, так и в собственности каждого из совместно проживающих с истцом членов семьи из семи человек: вся площадь трехкомнатной квартиры и 16,25 квадратного метра общей площади жилья, принадлежащего Р., т. е. $(61,3 + 16,25) : 7$, что составляет 11,07 квадратного метра на каждого члена семьи.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 51 ЖК РФ нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, признаются граждане, являющиеся собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и обеспеченные общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы. В силу п. 2 Правил, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 512, действовавших на момент возникновения спорных отношений, должна применяться учетная норма по избранному военнослужащим постоянному месту жительства. В ст. 9 Закона г. Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» от 14 июня 2006 г. № 29 учетная норма площади жилого помещения на одного человека в Мо-

скве установлена в размере 10 квадратных метров площади жилого помещения, что не дает оснований для признания Р. нуждающимся в получении жилья в этом населенном пункте. В связи с изложенным окружной военный суд решение по делу отменил и принял новое решение – об отказе Р. в удовлетворении административного иска⁴.

Жилищным органом в принятии на жилищный учет правомерно отказано в связи с намеренным ухудшением истцом своих жилищных условий, поскольку его выселение из квартиры, в которой он проживал в качестве члена семьи, не носило вынужденный характер

Решением гарнизонного военного суда удовлетворены требования К. о признании незаконным решения жилищного органа от 6 марта 2020 г., которым в принятии ее составом семьи из трех человек (К. и две дочери) на жилищный учет для обеспечения жильем в избранном в качестве места жительства г. С. отказано на основании того, что не истек предусмотренный ст. 53 ЖК РФ пятилетний срок, поскольку они проживали в пгт. Ш. в квартире, принадлежащей на праве собственности ее матери (общей площадью 43,7 квадратного метра), и в феврале 2020 г. выселились из этого жилого помещения, тем самым намеренно ухудшив свои жилищные условия. Суд первой инстанции признал, что К. не совершала намеренных действий по ухудшению своих жилищных условий, так как освободила принадлежащее ее матери жилое помещение в связи с его продажей. Общего хозяйства с матерью она не вела, поскольку проживала раздель-

но с ней. Поэтому по состоянию на 4 марта 2020 г., когда К. обратилась с заявлением о принятии на жилищный учет, она не могла быть отнесена к членам семьи собственника жилого помещения.

Однако судом не учтены следующие имеющие значение для дела обстоятельства.

По ранее рассмотренному 18 февраля 2020 г. этим же судом делу, решение по которому вступило в законную силу, отказано в удовлетворении заявленных К. требований о признании незаконным решения жилищного органа от 11 ноября 2019 г., которым в принятии ее на жилищный учет отказано на том основании, что она с детьми проживала в квартире, принадлежащей ее матери и была обеспечена жильем по установленной норме. Однако после вынесения этого судебного решения К. в том же месяце выселилась из квартиры матери и стала проживать с детьми на условиях найма в с. С. 4 марта 2020 г. К. вновь обратилась в жилищный орган с заявлением о принятии на жилищный учет. В суд первой инстанции К. были представлены письменное требование ее матери от 20 февраля 2020 г., в котором предлагалось до 25 февраля того же года выселиться из квартиры, а также агентский договор от 25 февраля 2020 г., заключенный матерью в целях продажи квартиры.

Между тем из поступившего от представителя К. в суд апелляционной инстанции ходатайства от 27 октября 2020 г. усматривается, что на день подачи этого ходатайства регистрация права собственности на квартиру в регистрирующем органе не произведена, в связи с чем квартира до настоящего времени не продана.

18 ноября 2020 г. в окружной военный суд К. подано ходатайство, в котором указано, что 17 ноября 2020 г. ее мать подарила квартиру гражданину Ф. В связи с этим

⁴ Обзор судебной практики гарнизонных военных судов по гражданским и административным делам за 2-е полугодие 2020 года, утвержденный на заседании президиума 1-го Западного окружного военного суда 20 января 2021 года. URL: <http://1zovs.spb.sudrf.ru/modules.php?name=document&id=280> (дата обращения: 29.07.2021).

К. ходатайствовала об отложении судебного разбирательства до окончания процедуры регистрации права собственности на квартиру.

С учетом вышеизложенных обстоятельств окружной военный суд признал, что противоречивость намерений и поведения матери К. по отчуждению жилого помещения свидетельствует о том, что ее требование к дочери выселиться из квартиры не было обусловлено продажей жилья, а лишь направлено на создание возможности обратиться в жилищный орган по поводу принятия на жилищный учет, после того как в этом было отказано, а судом этот отказ признан законным. Поэтому выселение К. из принадлежащей ее матери квартиры не носило вынужденный характер.

При таких обстоятельствах решение начальника отдела управления жилищного обеспечения об отказе в принятии К. на жилищный учет является законным. На основании этого окружным военным судом решение суда отменено и в удовлетворении заявленных требований К. отказано⁵.

К членам семьи военнослужащего, подлежащего обеспечению жильем за счет федерального бюджета, которые ранее обеспечивались жильем в составе семьи другого военнослужащего, необходимо применять положения ст.ст. 51, 53 и ч. 8 ст. 57 ЖК РФ

О., заключивший первый контракт о прохождении военной службы после 1 января 1998 г., по достижении продолжительности военной службы более 20 лет обратился в ФГКУ «Западрегионжилье» с заявлением о признании его с членами семьи нуждаю-

щимися в жилом помещении по договору социального найма по избранному месту жительства в Санкт-Петербурге. О. был принят на учет нуждающихся составом семьи два человека (он и сын), а в принятии на жилищный учет его супруги отказано, поскольку она имела в собственности $\frac{1}{4}$ долю квартиры в Ярославле, которую в июне 2013 г. подарила матери. О. оспорил решение об отказе в принятии на учет его супруги в гарнизонном военном суде, который не удовлетворил требования О., поскольку его супруга ранее была обеспечена жилым помещением от Министерства обороны Российской Федерации в семье своего отца, а в последующем распорядилась своей долей в праве собственности на жилое помещение, подарив матери.

Окружной военный суд отменил решение суда и принял новое – об удовлетворении административного искового заявления.

Пунктом 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» предусмотрено, что обеспечение жилым помещением военнослужащих, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по «льготным» основаниям при перемене места жительства осуществляется «силовыми» органами за счет государства. Право на обеспечение жильем на данных условиях предоставляется указанным гражданам один раз.

Вместе с тем, положение названного Закона об однократном обеспечении жилым помещением распространяется только на военнослужащих, два и более раз поступавших на военную службу и обеспечивавшихся жилыми помещениями на условиях, установленных в первом предложении абз. 1 п. 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих». При этом к членам семей военнослужащих, имеющих право

⁵ Справка о судебной практике по делам, связанным с реализацией права военнослужащих на жилище, за 2020 год. Утверждена постановлением президиума Южного окружного военного суда 23 марта 2021 г. № 8. URL: http://yovs.ros.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&id=303 (дата обращения: 28.07.2021).

на совместное с ним обеспечение жилыми помещениями, необходимо применять положения ст.ст. 51, 53 и ч. 8 ст. 57 ЖК РФ. В силу ст. 53 ЖК РФ граждане, которые с намерением приобретения права состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях совершили действия, в результате которых такие граждане могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, принимаются на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях не ранее чем через пять лет со дня совершения указанных намеренных действий.

Как видно из материалов дела, супруга административного истца была обеспечена жилым помещением в семье своего отца в Ярославле, а в июне 2013 г. она подарила свою долю матери. При таких обстоятельствах и с учетом того, что О. и члены его семьи нуждаются в обеспечении жилым помещением в соответствии со ст. 51 ЖК РФ и прошел пятилетний срок со дня распоряжения супругой административного истца своей долей жилого помещения, гарнизонный военный суд пришел к ошибочному выводу об отсутствии оснований для принятия ее на жилищный учет как члена семьи военнослужащего⁶.

Наличие справки установленного образца о сдаче военнослужащим полученного ранее служебного жилого помещения само по себе не порождает обязанности военного ведомства принять такого военнослужащего на учет в качестве нуждающегося в предоставлении жилого помещения для постоянного проживания

В соответствии с решением гарнизонного военного суда, которое оставлено без

изменения апелляционным определением окружного военного суда, П. отказано в требованиях административного иска, связанных с оспариванием решения ДЖО МО РФ об отказе в принятии с членами семьи на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых для постоянного проживания (по выбору в собственность бесплатно или по договору социального найма).

Судами в качестве юридически значимых обстоятельств по делу установлено, подтверждается его материалами и сторонами фактически не оспаривается, что П. в августе 2001 г. на состав семьи четыре человека (с учетом супруги П. М.Б. и двоих несовершеннолетних детей) получил служебное жилое помещение общей площадью 64,27 квадратного метра.

В дальнейшем П. был переведен к новому месту службы и прекратил пользование указанным жилым помещением, а также семейные отношения с П. М.Б. Брак с ней расторгнут.

На основании договора передачи квартиры в собственность граждан вышеуказанное жилое помещение с 30 октября 2012 г. принадлежит П. М.Б. на праве собственности. П. выдана во исполнение решения гарнизонного военного суда от 19 июня 2017 г. справка о сдаче данной квартиры, с указанием в соответствующей графе установленной формы: «оставил бывшим членам семьи».

24 июня 2019 г. уполномоченный жилищный орган отказал П. в принятии на учет в целях предоставления жилого помещения для постоянного проживания по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 1 ст. 54 ЖК РФ, со ссылкой на отсутствие у него возможности сдачи в установленном порядке квартиры, которая ему предостав-

⁶ Обзор судебной практики 2-го Западного окружного военного суда по административным и гражданским делам за первое полугодие 2020 года. URL: http://2zovs.msk.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=67 (дата обращения: 29.07.2021).

лена Министерством обороны Российской Федерации по предыдущему месту прохождения военной службы.

Выводы судов о законности оспоренного решения жилищного органа и отсутствии оснований для судебной защиты прав П. Кассационный военный суд признал правильными, основанными на верном применении норм материального права, которыми спорные правоотношения регулируются. В частности, вытекающего из ст. 93 и ст. 99 ЖК РФ фактического предназначения служебных жилых помещений, которое заключается в их предоставлении гражданам временно, на период их работы, службы или обучения, а также требований пп. 1, 5 и 14 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в их взаимосвязи с пп. 1, 2, 8, 17 и 18 Инструкции, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации № 1280, из которых усматривается обязанность фактической сдачи военнослужащими, претендующими на получение в избранном постоянном месте жительства жилого помещения на основании Федерального закона «О статусе военнослужащих», ранее предоставленного им за счет государства жилого помещения.

Справка о сдаче жилого помещения является документом, подтверждающим фактическое освобождение жилого помещения военнослужащим и совместно проживающими с ним членами его семьи, в том числе бывшими. Из определенного названной Инструкцией образца такой справки следует, что при ее заполнении должностному лицу уполномоченного органа надлежит указать, среди прочего, сведения о занимаемом военнослужащим жилым помещением, а также о фактически произведенных с данным жилым помещением действиями. Поэтому Кассационный военный суд отверг как со-

стоящую в противоречии с применимыми нормами материального права правовую позицию П. о том, что получение военнослужащим справки с информацией об оставлении им ранее предоставленного жилого помещения иным лицам, в том числе входившим в состав его семьи, влечет возникновение у военного ведомства обязанности обеспечить его жильем повторно⁷.

Вопрос о праве на получение жилого помещения от военного ведомства военнослужащий должен ставить перед жилищными органами до увольнения с военной службы и исключения из списков личного состава

У. оспорил решение жилищного органа, которым в принятии на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, по избранному месту жительства в г. С. отказано на том основании, что на момент обращения в жилищный орган он утратил статус военнослужащего. Решением гарнизонного военного суда административное исковое заявление удовлетворено.

Суд исходил из того, что У., имеющий общую продолжительность военной службы более 20 лет, уволен в запас с оставлением в списках очередников на получение жилых помещений, сдал предоставленное ему по месту прохождения военной службы в г. П. служебное жилое помещение в связи с переездом к избранному месту жительства в г. С., а также полагал, что с 1999 г. находился на жилищном учете. Учитывая изложенное, суд признал наличие у У. права поставить вопрос о предоставлении жилого помещения в избранном постоянном

⁷ Обзор судебной практики Кассационного военного суда по административным и гражданским делам в первом полугодии 2020 г., утвержденный президиумом Кассационного военного суда 31 июля 2020 г. URL: https://vkas.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=14 (дата обращения: 28.07.2021).

месте жительства перед жилищным органом военного ведомства, расположенном в том же населенном пункте.

Между тем судом не учтены следующие имеющие значение для дела обстоятельства.

Приказом командира воинской части от 28 июля 2017 г. У., уволенный с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями, исключен из списков личного состава воинской части с 31 августа того же года. На тот момент он проживал в служебном жилом помещении.

29 января 2018 г. (спустя полгода после утраты статуса военнослужащего) У. сдал служебное жилье, а 22 июля 2019 г. (фактически через два года) истец обратился в жилищный орган с заявлением о принятии его на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма. Однако документов в обоснование наличия причин несвоевременного обращения, перечисленных в п. 8 Инструкции, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации № 1280, У. представлено не было. Поэтому у начальника жилищного органа не имелось правовых оснований для принятия У. на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма. В связи с этим решение суда в апелляционном порядке окружным военным судом отменено и в удовлетворении заявленных требований отказано⁸.

Сохранение регистрации по адресу служебной квартиры, предоставленной военнослужащему, за членом его семьи,

⁸ Справка о судебной практике по делам, связанным с реализацией права военнослужащих на жилище, за 2020 год. Утверждена постановлением президиума Южного окружного военного суда 23 марта 2021 г. № 8. URL: http://yovs.ros.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&id=303 (дата обращения: 28.07.2021).

постоянно или преимущественно не проживающим на территории России, основанием для обеспечения указанного гражданина жилым помещением (жилищной субсидией) в качестве члена семьи военнослужащего не является

Решением гарнизонного военного суда удовлетворен административный иск военнослужащей Х. об оспаривании отказа начальника отдела ФГКУ «Востокрегион-жилье» принять на учет нуждающихся в жилом помещении ее совершеннолетнего сына.

Суд сослался на вселение в 2007 г. сына Х. вместе с ней в предоставленное на состав ее семьи служебное жилое помещение и сохранение регистрации в нем по месту жительства. Выезд сына Х. за пределы России в связи с обучением суд признал временным, что в соответствии со ст. 71 ЖК РФ не влечет прекращение его права на проживание в служебном жилом помещении. Апелляционным определением флотского военного суда решение отменено в связи с неправильным применением норм материального права к установленным по делу обстоятельствам, в удовлетворении заявленных Х. требований отказано.

Предметом спора по делу является вопрос обеспечения Х. предусмотренной ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» жилищной субсидией с учетом ее сына, а не его права на проживание в предоставленной Х. служебной квартире, в связи с чем ст. 71 ЖК РФ к спорным правоотношениям неприменима.

Гарнизонный суд в решении верно сослался на п. 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» от 29

мая 2014 г. № 8, согласно которому при решении вопроса о том, кого следует отнести к членам семьи военнослужащего, имеющим право на обеспечение жильем, судам следует руководствоваться нормами ЖК РФ и СК РФ. Такими нормами, в частности, являются взаимосвязанные ст. 69 и ч. 5 ст. 100 ЖК РФ, которыми определены права и обязанности нанимателя служебного жилого помещения и членов его семьи. Вместе с тем, условием применения этих норм является совместное проживание с военнослужащим члена его семьи, а вывод гарнизонного суда о том, что выезд сына Х. за пределы России в связи с обучением является временным, а поэтому на него распространяются права и гарантии, установленные законодательством Российской Федерации для членов семей военнослужащих, на материалах дела не основан и закону не соответствует.

Суд первой инстанции не применил ст. 20 ГК РФ, согласно которой местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает, и ст. 2 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», согласно которой местом жительства является жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и зарегистрирован по месту жительства.

Сын Х. с 2014 г. проходит обучение у мастера «бонсай» и проживает в Японии. За предыдущие три года он находился на территории России по три недели в 2017, 2018

и 2019 гг. ежегодно, что не может расцениваться как постоянное или преимущественное проживание на территории России в соответствии с приведенными нормами вышеназванного Закона. В этой связи сохранение сыном Х. регистрации по адресу служебной квартиры матери основанием для обеспечения его жилым помещением (в форме жилищной субсидии) в качестве члена семьи военнослужащего не является. В соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. № 4-П сам по себе факт регистрации или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и согласно ч. 2 ст. 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места жительства в пределах Российской Федерации» не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации. Довод Х. о праве ее сына на обеспечение жильем совместно с матерью в связи с прохождением обучения суд апелляционной инстанции признал несостоятельным, поскольку выбранный этим членом семьи военнослужащего в возрасте более 23 лет род занятий, обусловивший его длительное пребывание за пределами России, не предполагает распространение на данного гражданина прав и социальных гарантий, установленных Федеральным законом «О статусе военнослужащих» для членов семей военнослужащих⁹.

⁹ Практика Тихоокеанского флотского военного суда за первое полугодие 2020 года. URL: http://tihookeanskyfvs.prm.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=170 (дата обращения: 30.07.2021).

Положения абз. 13 и 14 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в редакции Федерального закона от 2 декабря 2019 г. № 416-ФЗ не распространяются на правоотношения, возникшие до введения этих норм в действие

П. оспорил решение ФГКУ «Западрегионжилье» от 11 ноября 2019 г. об отказе в принятии супруги и сына 2005 года рождения на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, в Санкт-Петербурге, просил признать это решение незаконным и возложить на жилищный орган обязанность повторно рассмотреть данный вопрос. Гарнизонный военный суд иск удовлетворил, применив Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 416-ФЗ о внесении изменений в ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Отменяя решение в связи с неправильным применением норм материального права, окружной военный суд исходил из следующего.

Решением ФГКУ «Западрегионжилье» от 4 июня 2019 г. П. с детьми 2011 и 2018 года рождения принят на учет нуждающихся в жилых помещениях по избранному месту жительства в Санкт-Петербурге. Решением того же жилищного органа от 11 ноября 2019 г. П. отказано в принятии на учет супруги и сына 2005 года рождения, поскольку указанные лица в составе семьи военнослужащего (отца супруги) реализовали право на обеспечение жилым помещением от военного ведомства. Так, тестю П. на состав его семьи, включая дочь (супругу истца) и внука (сына истца 2005 года рождения) на условиях социального найма предоставлены квартиры в Северодвинске и в Санкт-Петербурге общей площадью

59,1 и 43,6 квадратного метра. В первой из указанных квартир супруга П. и сын постоянно проживали и были зарегистрированы до 24 января 2013 г., а после снятия их с регистрационного учета эта квартира была приватизирована и перешла в собственность тещи П. 5 июня 2013 г. супруга П. дала согласие на приватизацию квартиры в Санкт-Петербурге без ее участия и не в связи с убытием к новому месту службы мужа. С 18 июля 2014 г. квартира находится в общей долевой собственности ее сына, тестя и тещи П. (по $\frac{1}{3}$ доли в праве).

Таким образом, супруга П. и старший сын П. в составе семьи военнослужащего были обеспечены от военного ведомства жилыми помещениями для постоянного проживания по установленной норме, в том числе по избранному П. месту жительства в Санкт-Петербурге. Данное обстоятельство послужило основанием для обращения ранее П. и его супруги в ФГКУ «Западрегионжилье» с заявлениями от 5 апреля 2019 г., в которых они категорически возражали против принятия на жилищный учет совместно с П. супруги и старшего сына. При таких обстоятельствах жилищный орган пришел к правильному выводу об отсутствии оснований для принятия супруги и сына истца на учет нуждающихся в жилых помещениях в качестве членов его семьи, что соответствовало действовавшей в то время редакции ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и п. 27 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8, согласно которым повторное обеспечение военнослужащего и членов его семьи жилым помещением возможно только после сдачи ранее полученного от военного ведомства жилья. Вывод суда о необходимости принятия на учет всех членов семьи

П. ввиду изменения ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» являлся ошибочным, поскольку абз. 13 и 14 п. 1 ст. 15 указанного Федерального закона в редакции Федерального закона от 2 декабря 2019 г. № 416-ФЗ действуют с 13 декабря 2019 г.

Общим (основным) принципом действия закона во времени является распространение его на отношения, возникшие после введения его в действие, и только законодатель вправе распространить новые нормы на факты и порожденные ими правовые последствия, которые возникли до введения соответствующих норм в действие, т. е. придать закону обратную силу (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 2005 г. № 7-О). Поскольку обратная сила примененному судом закону не придана, а действия членов семьи истца по распоряжению предоставленными жилыми помещениями совершены и оспариваемое решение жилищного органа принято до начала действия новой редакции ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», окружной военный суд решение суда первой инстанции отменил и принял новое решение – об отказе в удовлетворении заявленных требований¹⁰.

Заключение военнослужащим контракта сверх предельного возраста пребывания на военной службе не является основанием для отказа в принятии на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, в избранном после

увольнения с военной службы месте жительства

П., достигшая предельного возраста пребывания на военной службе и заключившая контракт сверх предельного возраста пребывания на таковой, обратилась в гарнизонный военный суд с административным исковым заявлением, в котором просила признать незаконным решение жилищного органа, которым в принятии на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, ей отказано в связи с непредоставлением документов о планируемом увольнении с военной службы.

Решением гарнизонного военного суда в удовлетворении заявленных требований отказано. Окружной военный суд решение отменил, заявление удовлетворил, приведя следующее обоснование.

Согласно подп. «а» п. 3 ст. 34 Положения о порядке прохождения военной службы военнослужащий подлежит увольнению с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, в том числе при истечении срока, на который ему продлена военная служба в порядке, предусмотренном п. 3 ст. 49 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», либо в течение указанного срока при нежелании продолжать военную службу. Следовательно, до истечения срока нового контракта, заключенного сверх предельного возраста, П. вправе в любое время уволиться с военной службы по возрасту. Прохождение ею военной службы по контракту, заключенному сверх предельного возраста пребывания на военной службе, не является основанием для отказа в принятии на жилищный учет. Указанный вывод соответствует сложившейся судебной

¹⁰ Обзор судебной практики гарнизонных военных судов по гражданским и административным делам за 1-е полугодие 2020 года, утвержденный на заседании президиума 1-го Западного окружного военного суда 20 июля 2020 года. URL: http://1zovs.spb.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=277 (дата обращения: 29.07.2021).

практике, обобщенной в Обзоре практики рассмотрения военными судами дел, связанных с обеспечением военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, жилыми помещениями по избранному месту жительства, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16 февраля 2017 г.¹¹

Положения п. 5 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ, исключающие снятие с жилищного учета граждан, имеющих трех и более детей, получивших от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельный участок для строительства жилого дома, распространяются на обоих родителей

Решением жилищного органа П. отказано в принятии его супруги на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, на том основании, что она имеет в собственности земельный участок, а в соответствии со ст. 54 и п. 5 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ граждане снимаются с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях по договору социального найма в случае предоставления им в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома, за исключением граждан, имеющих трех и более детей. Решением гарнизонного военного суда П. отказано в удовлетворении требований о признании незаконными указанных действий названного должностного лица. При этом суд исходил из того, что, несмотря на наличие троих детей, права

супруги П. не нарушены, поскольку она обеспечена земельным участком от органов местного самоуправления, а истец с детьми принят на жилищный учет. Между тем в п. 5 ч. 1 ст. 56 ЖК РФ содержится прямое указание на то, что ее нормы не распространяются на граждан, имеющих трех и более детей, и супруга истца подпадает под действие данной нормы закона. С учетом указанного окружной военный суд отменил решение о суда и принял новое решение – об удовлетворении заявленных требований¹².

Приведенные выше примеры из практики деятельности военных судов по разрешению споров применительно к постановке на учет военнослужащих в качестве нуждающихся в жилом помещении или в целях получения жилищной субсидии подтверждают правильную позицию государства, суть которой сводится к тому, чтобы каждый гражданин, выбравший профессией вооруженную защиту страны, мог быть уверен в реализации его права на жилье.

В то же время, несмотря на, казалось бы, достаточно полное правовое регулирование процедуры признания военнослужащего и членов его семьи нуждающимися в получении жилого помещения, учета таких граждан и порядка предоставления им жилых помещений, стороны спора по-разному толкуют содержание правовых предписаний в данной сфере, что объективно вызывает необходимость оперативной корректировки юридических норм.

¹¹ Справка о судебной практике по делам, связанным с реализацией права военнослужащих на жилище, за 2020 год. Утверждена постановлением президиума Южного окружного военного суда 23 марта 2021 г. № 8. URL: http://yovs.ros.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&id=303 (дата обращения: 28.07.2021).

¹² Справка о судебной практике по делам, связанным с реализацией права военнослужащих на жилище, за 2020 год. Утверждена постановлением президиума Южного окружного военного суда 23 марта 2021 г. № 8. URL: http://yovs.ros.sudrf.ru/modules.php?name=sud_community&id=303 (дата обращения: 28.07.2021).

К ПРОБЛЕМЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТРУКТУРЫ ВОЕННОГО ДУХОВЕНСТВА В СОВРЕМЕННОЙ 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, при формировании его организационной структуры в соответствии с требованиями государственного законодательства и установлений религиозных объединений, предложены возможные пути их решения.

3. Обоснование церковно-правовое.

Данный вывод о нежелательности прямого подчинения священников командирам, слияния религиозных и государственных структур, вмешательства в дела друг друга подтверждается не только государственными законами, но и внутренними установлениями Русской Православной Церкви (РПЦ). В частности, Правила Святых Апостолов (пр. 39) указывают «Пресвитеры и диаконы без воли епископа ничего да не совершают. Ибо ему вверены люди Господни, и он воздаст ответ о душах их». Во вступительной части Положения о военном духовенстве (принятом на заседании Священного Синода Русской Православной Церкви 25 – 26 декабря 2013 г.) устанавливается, что военные священники не должны брать на себя функции, выходящие за рамки их статуса. А п. I.6 Устава Русской Православной Церкви (2000 г., в редакции 2017 г.) устанавливает, что Русская Православная Церковь имеет иерархическую структуру управления.

Следовательно, структура военного духовенства также должна иметь иерархическую структуру, сообразную не только структуре военной организации государ-

ства, но и структуре религиозной организации. Эта структура военного духовенства (как часть религиозного объединения) должна иметь властную вертикаль с подчинением нижестоящих военных священников вышестоящим. Организационное устройство штатного военного духовенства не должно «размываться» включением штатных военных священников в иерархическую структуру органов военного управления с соответствующим переподчинением штатных военных священников командирам воинских частей, т. е. государственным структурам, таким образом растворяясь в недрах государственного аппарата. На штатных военных священников не должны возлагаться не свойственные их статусу функции государственных органов, включая и функцию подчинения командиру, в том числе и по религиозным вопросам.

Также в определенной мере структура военного духовенства не должна «размываться» и подчинением штатных военных священников епархиальным архиереям. Поскольку штатные военные священники могут перемещаться со своими частями по территориям различных епархий, откомандировываться и перемещаться по службе

(переводиться к новому месту службы, в том числе и на повышение) на различные должности при различных органах военного управления, при воинских частях и гарнизонах, расположенных в различных регионах страны и за границей. Епархиальный же архиерей не заинтересован в убытии из его епархии хороших священников, а потому может не отпустить штатного военного священника в командировку или к новому месту службы, так как хорошие священники ему самому требуются.

Выделение в епархиях для военного духовенства худших священников епархии может дискредитировать саму идею военного духовенства, подорвать доверие к военным священникам командования и личного состава, что недопустимо. Поэтому целесообразно устроить их организацию и деятельность так, чтобы управление ими осуществлялось не из множества епархий РПЦ, а из единого центра. Например, из Синодального отдела Московского Патриархата по взаимодействию с Вооруженными Силами и правоохранительными органами. Или, например, из специально созданного отдельного органа – главного управления военного духовенства России. В состав этого главного управления должны войти представители штатного военного духовенства всех традиционных конфессий России, окормляющих личный состав войск, пропорционально численности верующих соответствующего вероисповедания. На это главное управление должны возлагаться задачи по подбору, подготовке, рукоположению, направлению в войска (прикомандированию) штатных военных священников для удовлетворения религиозных нужд личного состава, духовно-просветительской работы в войсках.

Главное управление военного духовенства России должно возглавляться штатным военным епископом (архиепископом или митрополитом), назначаемым указом Патриарха Московского и всея Руси и указом Президента Российской Федерации. Оно может состоять из управлений, отделов, отделений, секторов и служб. При этом военное духовенство неправославных конфессий может в составе управления (например, мусульман), отдела (например, буддистов), отделения (например, иудеев) входить в состав главного управления военного духовенства России, подчиняясь его руководителю в организационном порядке (а по религиозным вопросам подчиняясь своему священноначалию – священнослужителям тех религиозных организаций, которые их направили в войска). Либо (как возможный вариант, по усмотрению соответствующих религиозных организаций) они могут образовать свои самостоятельные и отдельные подразделения (структуры, например Управление военного духовенства мусульман России, Отдел военного духовенства буддистов России, Отделение военного духовенства иудеев России. Или что-то в этом роде – по решению тех религиозных организаций, которые они представляют в войсках, и исходя из численности военнослужащих, исповедующих соответствующую религию).

Все штатное военное духовенство, осуществляющее свою религиозную деятельность в войсках и финансируемое из государственного бюджета, должно состоять в главном управлении военного духовенства России в подчинении его руководителя – военного епископа, решением которого по согласованию с органами военного управления прикомандировываться к соответствующей воинской части, военной органи-

зации или органу военного управления (командиру) для обслуживания религиозных нужд личного состава и оказания помощи командованию в организации удовлетворения прав военнослужащих на свободу вероисповедания, в повышении морального духа войск. Отечественный исторический опыт и опыт военного духовенства зарубежных государств свидетельствует, что структура военного духовенства должна строиться применительно к структуре и особенностям военной организации государства, с учетом особенностей структуры построения и иерархического устройства органов военного управления, при которых должны состоять прикомандированные военные священники. При этом у штатных военных священнослужителей должны быть штатные помощники – диаконы, псаломщики или другие должностные лица.

4. Помощник военного священника (псаломщик) – настоятеля воинского храма. Согласно внутренним установлениям Русской Православной Церкви псаломщик должен быть при каждом воинском храме. На это важное обстоятельство указывает, в частности, Устав РПЦ 2000 г., который в п. XVII.22 устанавливает, что причт прихода храма определяется в следующем составе: священник, диакон и псаломщик. Число членов причта может быть увеличено или сокращено епархиальной властью по просьбе прихода и в соответствии с его нуждами, во всяком случае, причт храма должен состоять не менее чем из двух лиц — священника и псаломщика. Это требование вполне обоснованно, поскольку осуществлять многие богослужения и церковные обряды без помощи помощника (псаломщика) крайне трудно.

Кроме того, отечественный опыт свидетельствует, что к началу XX в. в Россий-

ской армии численный состав военных священников и их помощников определялся штатами воинских частей, управлений и учреждений, утвержденными военным министром. Как правило, в пехотном и кавалерийском полку штатом предусматривался один священник и два церковнослужителя (церковника). На последние должности, в случае их неукомплектованности, часто назначали соответственно подготовленных солдат, как правило, нестроевых¹.

Таким образом, по указанной причине целесообразно при каждом воинском храме иметь не только военного священника, но и как минимум помощника священника (диакона, псаломщика), должность которого, видимо, также должна быть специально предусмотрена штатом военного духовенства, либо он должен выделяться на внештатной основе командованием в обязательном порядке, предусмотренном нормативными правовыми документами (например, указом Президента Российской Федерации, приказом Министра обороны Российской Федерации и т. п.). Из этих помощников священников и должен в первую очередь формироваться резерв будущих военных священнослужителей, за счет них, прежде всего, должна решаться проблема подбора и подготовки кадров военного духовенства, остро стоящая в настоящее время перед Русской Православной Церковью.

5. Состав военно-религиозной службы. Согласно ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ военная служба исполняется гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации и в войсках национальной гвардии Российской Федерации, в спасательных воинских формирова-

¹ Основы православного служения в войсках: метод. пособие / отв. ред. Н.И. Резник. М., 2005. С. 10.

ниях федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Службе внешней разведки Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах государственной охраны, органах военной прокуратуры, военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации и федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделениях федеральной противопожарной службы.

Кроме указанных государственных ведомственных организаций, в которых законодательством предусматривается исполнение гражданами военной службы, военное духовенство согласно Положению о военном духовенстве Русской Православной Церкви в Российской Федерации призвано окормлять (оказывать духовную помощь) и правоохранительным органам, к которым также относятся Министерство внутренних дел Российской Федерации, прокуратура Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба судебных приставов, Федеральная служба исполнения наказаний, судебные органы.

В связи с изложенным выше встает вопрос об оптимальной структуре и численности военного духовенства, необходимой для полноценного удовлетворения религиозных нужд личного состава военных организаций и правоохранительных органов. Отечественный исторический дореволюционный опыт показывает, что структурно необходимо создавать обособленный орган управления военным духовенством под руководством священноначалия. Таким

органом до 1918 г. был Протопресвитер военного и морского духовенства, при котором было образовано Духовное Правление. Этот орган в соответствии с утвержденным императором (12 июня 1890 г.) Положением об управлении церквами и духовенством военного и морского ведомств² по своей сути осуществлял управление как штатными военными священниками, так и воинскими храмами, состоящими в его ведении.

Неким аналогом данного церковного органа управления в настоящее время является Синодальный отдел по взаимодействию с Вооруженными Силами и правоохранительными органами, возглавляемый не протопресвитером, а архиереем – епископом Бронницким Савватием, который является председателем этого отдела и викарием Святейшего Патриарха Московского и всея Руси, т. е., по сути, военным архиереем. Как представляется, все штатное православное военное духовенство необходимо подчинить Святейшему Патриарху Московскому и всея Руси через его «военного» викарного архиерея, выстроив иерархическую вертикаль власти, с подчинением штатных военных священников военному архиерею через подчинение младших штатных военных священников старшим в соответствии с системой органов военного управления (правоохранительных органов), при которых штатные военные священники осуществляют свою религиозную деятельность в войсках. Все православное штатное военное духовенство должно подчиняться в прямом отношении своим религиозным руководителям в соответствии с вероисповеданием и иерархической структурой.

² Положение об управлении церквами и духовенством военного и морского ведомств. СПб., 1890. 32 с.

6. Структура военно-религиозной службы. При Военном духовно-просветительском центре целесообразно создать площадку под формирование главного управления военного духовенства (военно-религиозной службы). Эта площадка должна представлять собой перечень должностей военного духовенства, в совокупности образующих единую структуру военного духовенства, во главе которой должен быть руководитель всей военно-религиозной службы, он же начальник главного управления военного духовенства. Структура главного управления военного духовенства должна строиться как применительно к структуре (системе) органов военного управления в Вооруженных Силах (Министерстве обороны Российской Федерации), так и применительно к структуре других органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба или правоохранительная деятельность и имеется потребность в штатном военном священнослужителе.

При руководителе военно-религиозной службы целесообразно создать координационный совет из представителей штатных военных священнослужителей разных конфессий (пропорционально численности верующих военнослужащих соответствующей конфессии) для совместного решения общих конфессиональных вопросов организации и деятельности военного духовенства в целом на высшем уровне. Этот совещательный орган призван формировать предложения и рекомендации руководителю военно-религиозной службы.

В соответствии со ст. 13 Федерального закона «Об обороне» руководство Вооруженными Силами Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации – Верховный Главнокомандую-

щий Вооруженными Силами Российской Федерации. Поэтому военно-религиозная служба должна выстраиваться структурно сверху донизу применительно к соответствующим уровням органов военного управления от уровня Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации до уровня командира полка (воинской части).

На высшем уровне органов военного управления целесообразно указать, что начальник военно-религиозной службы по должности имеет статус помощника (советника) Президента Российской Федерации – Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации (по работе с верующими военнослужащими). На низшем уровне должность военного священника может называться «помощник командира полка (воинской части) по работе с верующими военнослужащими». Аналогичные должности помощников следует сформировать и на уровне Министра обороны Российской Федерации, и на уровне других руководителей федеральных органов исполнительной власти, где предусмотрена военная служба или правоохранительная деятельность. И так далее вниз до уровня полка (воинской части).

Все эти военные священники должны состоять в главном управлении военного духовенства под руководством и подчинением своего священноначалия и прикомандировываться руководителем военно-религиозной службы (начальником главного управления военного духовенства), его приказом, к соответствующей воинской части (органу военного управления), куда и убывать для исполнения своих служебных обязанностей по священнической должности. В прямом подчинении штатные военные священники должны находиться у

своего священноначалия, а в оперативном подчинении (по отдельным организационным вопросам нерелигиозного характера) у командиров, помощниками которых являются и при которых состоят.

Подобные меры в наиболее полной организационно-правовой форме позволяют соблюсти конституционный принцип отделения религиозных объединений от государства и принцип невмешательства государства и его представителей (командиров) во внутренние дела религиозных объединений.

Оптимальное определение штатной численности военного духовенства можно устанавливать посредством использования исторического отечественного опыта по этому вопросу, имеющегося зарубежного опыта, а также посредством разработки и введения в действие нормативов численности штатного военного духовенства.

Примечательно и то, что военное духовенство может осуществлять свою деятельность не только там, где есть военнослужащие, но и в других государственных органах, деятельность которых в той или иной мере влияет на военное дело, оборону и безопасность государства. Так, например, в каждой из палат Конгресса США остались службы капелланов (священнослужителей), созданные в 1791 г.³ Видимо, существуют веские причины их присутствия в столь серьезных государственных органах. Настолько веские, что, несмотря на отделение религиозных организаций

от государства по законодательству США, представители религиозных организаций присутствуют в указанных государственных структурах уже более 200 лет и оказывают какое-то важное влияние на их деятельность, в том числе и законодательную.

Возможно, именно на службу капелланов Конгресса США как раз и возлагается решение вопросов обеспечения согласованности законодательства светского с внутренними установлениями религиозных объединений, с духовными законами, по которым живет и действует общество, с целью исключить в законодательстве противоречия духовным законам, нарушения религиозных норм, вероисповедных прав граждан, в том числе и военнослужащих, негативно влияющие на духовную жизнь общества, воинских коллективов, создающих конфликтную ситуацию, социальную напряженность в обществе, государстве и его военных организациях.

Данный позитивный опыт и организационно-правовой механизм обеспечения согласованности государственного и церковного законодательства необходимо заимствовать и России. В этом смысле следует изучить этот вопрос более глубоко, понять, где еще могут принести пользу военные священнослужители, помимо военных организаций и правоохранительных органов. Возможно, в системе законодательной и судебной власти их деятельность также может принести большую духовную, а вслед за ней и практическую пользу. Но это тема отдельного исследования.

³ Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): моногр. / Л.В. Андриченко [и др.]; под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ, АННОТАЦИИ И БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ СПИСКИ

Информация об авторах, аннотации, библиографические списки размещены на странице журнала на сайте по адресу <http://www.opklex.com/svedeniya-ob-avtorax-9-2021g.html>