

Глава 4

ВОЕННО-СОЦИАЛЬНОЕ ПРАВО

Сегодня вы не защитили солдат и их семьи,
завтра некому будет защищать вас.
Неизвестный автор

§ 1. ГЕНЕЗИС ВОЕННО-СОЦИАЛЬНОГО ПРАВА

Военно-социальное право, являясь неотъемлемой составной частью военного права, его важнейшей подотраслью, изначально развивалось в общем русле становления и эволюции правового регулирования общественных отношений в военной сфере. Обращение к истории вопроса о становлении военно-социального законодательства, ретроспективный взгляд на то, как зарождалась и развивалась правовая составляющая военно-социальной политики Отечества, весьма актуальны и поучительны. Излишне доказывать, сколь необходим и важен для целостного и всестороннего познания рассматриваемого явления анализ его исторической эволюции (ретроспективной и перспективной).

Конкретизация принципа историзма позволяет выделить:

- 1) взгляд на бытие институтов социальной поддержки защитников Отечества как на процесс их возникновения, изменения, развития;
- 2) выделение в историческом развитии этих институтов ряда качественно различных этапов, сопряженных с переходом их из одного состояния в другое, с изменениями их существенных параметров. Реализация принципа историзма влечет за собой применение историко-сравнительного метода исследования¹.

Деятельность государства по обеспечению социальной защиты семей военнослужащих и ветеранов в нынешнем ее понимании воз-

¹ *Лепихов М.И.* Конституционно-правовые основы деятельности Российской Федерации по социальной защите населения. М., 2005. С. 73.

ника из благотворительной деятельности. Благотворительность характеризуется, прежде всего, проявлением внимания к людям, не способным в силу субъективных или объективных причин обеспечить себе своими собственными силами хотя бы минимально соответствующие общему уровню цивилизованности общества условия существования, оказанием им посильной помощи в сохранении и организации своей жизнедеятельности, поддержанием их материально и духовно. Милосердное отношение к нуждающемуся в поддержке человеку имеет в нашей стране глубокие корни и давние традиции. Как свидетельствует Начальная летопись, еще князь Владимир велел «всякому нищему и убогому приходить на княжеский двор и брать кушанье и питье и деньги из казны»¹.

Предметом особой заботы государства и общества в целом во все времена были те люди, которые обеспечивали военную безопасность Отечества. Как правило, забота о служивых людях осуществлялась в древние времена в рамках сложившихся семейных и племенных отношений, а также в качестве благотворительности. Так, заботой о судьбе соотечественников, попавших в плен, было продиктовано заключение Киевской Русью с греками ряда специальных договоров об «искуплении» пленных, которыми устанавливались взаимные обязательства о выкупе россиян и греков, в какой бы стране они ни находились, и отправлении их на родину (в частности, такие договоры были заключены киевским князем Олегом в 911 г. и князем Игорем в 945 г.)².

В Древней Руси дружинники и воины — участники походов и сражений занимали особое положение именно в период непосредственного участия в княжеских походах и сражениях. В данный исторический период наиболее ярко проявляются два структурных элемента правового статуса защитников Отечества — права и гарантии, а именно: 1) право на получение вознаграждения за участие в походе либо в сражении от князя; право на захват пленных; 2) гарантия того, что доля добычи после гибели будет передана родственникам³.

¹ Цит. по: *Ляценок А.И.* Организация и управление социальной работой в России. М., 1995. С. 8.

² Теория и методика социальной работы. М., 1994. С. 17; *Тютченко А.М.* Словарь-справочник по истории социальной работы в России и российской армии. М., 2001. С. 22.

³ *Тараненко В.В.* Социальные гарантии военнослужащих — участников боевых действий на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и членов их семей. М., 2005. С. 53.

Работа по социальному обеспечению воинов и их семей вначале не имела под собой законодательной основы. Эта сфера, как, впрочем, и многие другие, регулировалась нормами обычного права. Военная служба в Московском государстве была бессрочной, призванные на службу обязаны были служить до тех пор, пока хватало сил и здоровья. Тех же, кто вернулся с поля боя искалеченными, общинники опекали, помогали выжить, заботились о вдовах и сиротах. Тем, кто по старости не мог исполнять военную службу, выдавалось особая «память», в которой говорилось, что им «...разрешается быть в домах, а в городскую службу их не писать и ни в какие посылки не посылать...». Таков был стародавний обычай, ему подчинялись неукоснительно¹. Этот, а также другие правовые обычаи явились первой и наиболее распространенной в раннефеодальном обществе формой выражения военно-социального права.

По мере укрепления российской государственности, с созданием и ростом численности регулярной армии возникла потребность в законодательном регулировании социальной защиты вооруженных защитников Отечества. Нормы обычая, будучи санкционированы государством, превращались в правовые нормы, приобретали характер общеобязательных правил поведения, охраняемых от нарушения государством. Появление одного из первых нормативных правовых актов в области государственной социальной политики в отношении военнослужащих связано в истории России с именем киевского князя Владимира, который, стремясь закрепить и развить благотворительную деятельность, придать ей более или менее организованный характер, в 996 г. издал Устав (или закон), в соответствии с которым общественное призрение раненых и больных воинов поручалось попечению и надзору духовенства в лице патриарха и других подчиненных ему церковных структур². В качестве источника финансирования церквей и монастырей определялась «десятина», которая составляла «десятую часть от всякого суда, из торгу десятая неделя по всем городам, от всякого скота на каждый год десятая доля и от всякого хлеба на каждый год десятая доля»³.

¹ Кулибаба Е. «От государя пожалованы будут...» // *Честь имею*. 1994. № 11. С. 28; *Тараненко В.В.* Социальные гарантии военнослужащих — участников боевых действий на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и членов их семей. С. 54.

² Теория и методика социальной работы. С. 54—55.

³ Там же. С. 19.

Забота о страждущих воинах-ветеранах и их семьях была предметом постоянного внимания княжеской власти и духовенства. Например, князь Ярослав Владимирович в 1096 г. учредил сиротское училище, в котором воспитывались и обучались 300 юношей, в том числе дети раненых и искалеченных воинов. Широко известен по благоговению к сиротам и раненым воинам Переяславский епископ Ефрем, который в 1091 г. построил ряд больниц, определил к ним врачей и установил, чтобы больные «призираемы и лечимы были безденежно».

Развитие правовых и организационных основ государственной военно-социальной политики в отношении военнослужащих в Киевской Руси было прервано татаро-монгольским нашествием. Эти функции в тот период всецело взяла на себя церковь. Лишь с восстановлением централизованной российской государственности и избавлением от монголо-татарского ига во второй половине XV в. открывается простор для развития отечественного народного хозяйства и культуры, от состояния которых во многом зависит способность государства решать социальные проблемы граждан.

Важный шаг в деле становления социальной политики по отношению к людям, имеющим военные заслуги перед государством, сделал великий князь Иван IV (Грозный), взшедший на престол в 1462 г. Своим указом он узаконил поместную систему, зачатки которой появились еще в IV в. во времена правления Ивана Калиты¹. Опытным, хорошо показавшим себя в боях воинам жаловались поместья — земельные владения, которыми они пользовались до тех пор, пока служили. Чтобы не утратить права на поместье, помещики стремились передать военную службу своим сыновьям. Тем самым обеспечивались не только материальные потребности семьи военного, но и создавался стимул для закрепления воинов на военной службе, для зарождения и развития военных династий². Иван Грозный впервые в Европе проявил заботу о призрении³ плененных иностранцев, получивших увечья: «для обихода» их помещали в монастыри⁴.

¹ Морихин В.Е. Традиции офицерского корпуса России: науч.-ист. исслед. М., 2003. С. 24.

² Корякин В.М. Военно-социальная политика Российской Федерации: проблемы правового регулирования: моногр. М., 2003. С. 12; Кулибаба Е. Указ. соч. С. 28.

³ Призрение — от «призреть» или «призирать», т. е. присматривать со вниманием, участием, милосердно; дать кому-нибудь приют и пропитание (Морихин В.Е. Указ. соч. С. 206; Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1986. С. 511).

⁴ Тутченко А.М. Словарь-справочник по истории социальной работы в России и российской армии. С. 22.

В 1644 г. царь Михаил Федорович, зачинатель династии Романовых, издал закон, который регулировал материальное обеспечение вдов погибших и умерших воинов. Когда крымские татары в XVI и XVII вв. во время нападений на русскую землю стали тысячами забирать пленных для последующей их продажи в разные страны, московское правительство пошло на их выкуп. Для этого вводился особый налог для всех христиан — «полоняничные деньги», который платил даже царь. По соглашению с разбойниками устанавливался порядок привоза пленных и выкупной тариф. Размеры его в 1654—1656 гг. были довольно высокими: за каждого крестьянина требовалось уплатить около 250 руб., за людей из высших классов платили тысячи¹.

В XVII в. сформировался институт социальных гарантий для отставных воинов, а также вдов и сирот. Существовало несколько способов обеспечения их быта:

— предоставление прожиточного поместья, выделенного в пользу отставного воина, вдовы, сирот (по своей сути это было пенсией в натуре);

— «кормление» посредством назначения отставных воинов на разные должности в приказах и городах;

— «пожизненное пропитание (до веку живота)» либо содержание за счет частной или общественной благотворительности. Неимущие воины и простые ратники из низших слоев общества, не способные работать, помещались на пропитание в монастыри, церкви, богадельни;

— денежные пенсии, выдаваемые офицерам из числа иностранцев, если они оставались служить в русском войске навсегда, либо раненых, оставшихся на службе в России².

Многое в становлении отечественного военно-социального права было сделано во времена царствования Петра I (1682—1725 гг.). В 1712 г. он распорядился «неспособных вовсе к продолжению службы из престарелых, раненых и увечных офицеров, урядников и солдат отослать в московские богадельни; в богадельнях быть осмотру ежемесячно; принимать в оные со свидетельством и высылать тех из них,

¹ Тютченко А. Из истории военно-социальной работы // Ракурс. 1998. № 3. С. 53.

² Тараненко В.В. Социальные гарантии военнослужащих — участников боевых действий на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и членов их семей. С. 56.

которые имеют семейство и дома или промыслы»¹. Так как государство было не в состоянии обеспечить воинов пенсиями, содержание их возлагалось на монастыри. В 1715 г. царь заложил строительство первых сухопутного и морского госпиталей, а также инвалидный дом в Петербурге для больных и немощных солдат и матросов. Он приказал собрать в них «искусных докторов, подлекарей и большое число молодых учеников», чтобы подготовить из них знающих лекарей. По указу Петра в 49 гарнизонах российской армии открылись школы для сыновей солдат. Численность каждой определялась в 50 человек. Набирали в них детей в возрасте от 7 до 15 лет.

Петр I рассматривал вопрос социального обеспечения ветеранов в качестве важнейшей основы стимулирования добросовестной службы находящихся в строю воинов: «Ежели кому по долговременных трудах воинских за чем в поле служить было невозможно, то каждый будет снабжен Его Царского Величества милостью, а без надлежащего призрения никто оставлен не будет, — писал он. — Також чтоб все, взирая и будучи в надежде на сию Его Царского Величества милость, ревнивее к службе поступали»². В «Артикуле воинском» (1714 г.) была специальная глава, посвященная материальному обеспечению воинов. Она требовала своевременного обеспечения солдат денежным содержанием, провиантом, обмундированием, другими видами довольствия. «Когда солдату не дается, что ему принадлежит, — говорилось в Артикуле, — тогда может легко всякое зло от того произойти, или если солдаты с какой скудости или голоду в болезнь впадут, из того в его величества службе остановка случится»³.

В петровский период основу военно-социального права России составляли следующие нормативные правовые акты:

— Именной Указ «О даче Полковникам и Начальным людям за службу на пропитание из прежних их годовых дач третьей доли ежегодно» (1700 г.);

— Именной Указ «Об осмотре в военном приказе престарелых, раненых и увечных офицеров и нижних чинов; о назначении одних для учения рекрут, а других в богадельни, и о пересмотре нищих в богадельнях ежемесячно» (1710 г.);

¹ Тютченко А. Из истории военно-социальной работы. С. 53.

² Цит. по: Военное законодательство Российской империи. М., 1996. С. 214.

³ Военные уставы Петра Великого. М., 1946. С. 66—79.

— Артикул воинский 1714 г. со специальной главой, посвященной материальному обеспечению воинов;

— Сенатский Указ «О даче провианта отставным драгунам и солдатам каждому человеку в месяц» (1720 г.);

— Именной Указ «О посылке неспособных офицеров, урядников и рядовых за неимением прожития в монастыри и богадельни, куда пожелают» (1720 г.)¹.

Благосклонным отношением к уволенным со службы воинам и их семьям отмечено десятилетие правления Анны Иоанновны (1730—1740 гг.). Вдовы павших воинов могли доживать свой век в женских монастырях, а дети — учиться «кто к чему склонен будет», чтобы «не токмо государству полезным быть, но и сами через те науки довольное питание иметь могли». Увеличилось число лазаретов, создавались полевые аптеки, получила развитие особая хирургическая школа. В 1732 г. императрица своим указом расширила сеть школ для солдатских сыновей. В каждом полку обучалось уже по 80 человек. По достижении 15-летнего возраста юношей распределяли по полкам и кораблям, а наиболее способных оставляли в школах до 18 лет «для усовершенствования в военных науках». Многие выпускники таких школ впоследствии за отличия в службе получили офицерские и дворянские звания.

Призрение служивых было предметом заботы государства и при царствовании Елизаветы (1741—1762 гг.), возведенной на престол гвардией. Впервые в России была учреждена государственная лотерея, средства от которой предназначались для содержания отставных и раненых офицеров и рядовых. Всего было распространено 50 тыс. рублевых билетов с 37,5 тыс. выигрышей. В Казани был открыт инвалидный дом для офицеров. В 1760 г. началось строительство богаделен «для отставных раненых и увечных солдат» в четырех губерниях — Казанской, Нижегородской, Воронежской и Белгородской.

В конце XVIII в. императрица Екатерина II учредила Инвалидный дом в Петербурге на 50 человек. Позже в Москве для увечных воинов Русско-турецкой войны 1877—1878 гг. был открыт приют св. Пантелеймона. Само военное ведомство создало богадельни при

¹ Тараненко В.В. Социальные гарантии военнослужащих — участников боевых действий на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и членов их семей. С. 58.

ремесленной школе Тульского оружейного завода и при Охтинском пороховом заводе. Делались многочисленные индивидуальные пожертвования, возникали даже официально разрешенные частные благотворительные общества и заведения, среди них — Дом призрения штаб- и обер-офицеров графини Шереметевой, другие учреждения.

В XVIII в. для военнослужащих — участников боевых действий была введена гарантия — льготное исчисление выслуги лет для назначения пенсии. В соответствии с примечанием 1 к ст. 351 Устава о воинской повинности 1897 г. «время, проведенное в походах против неприятеля и сражениях, засчитывается в определенный ст. 68 Устава о пенсиях и единовременных пособиях сокращенный срок выслуги пенсии, производимых из государственного казначейства»¹. В этот же период произошло официальное закрепление в военно-социальном праве следующих гарантий военнослужащих и ветеранов: право раненых на покровительство; право изувеченных и престарелых воинов и их семей на призрение в казенных и общественных благотворительных учреждениях; право на общественное призрение².

В соответствии со ст. 916 Свода Военных Постановлений «бытность в походах и делах против неприятеля вносится в послужные списки чинов, в них участвующих, согласно перечню военных действий, объявленных по военному ведомству». Впервые в нормативных правовых актах, регулирующих правовой статус (правовое положение) военнослужащих — участников боевых действий, появилась норма права, которая определяла порядок подтверждения факта участия военнослужащих в боевых действиях. Во-первых, определялся перечень конкретных военных действий и походов, которые разрешено было вносить в послужные списки военнослужащих³. Перечень учитывал практически все нюансы, имевшие место в той или иной военной кампании. Во-вторых, речь шла об обязательной фиксации факта участия военнослужащего в боевых действиях.

В соответствии со ст. 917 Свода Военных Постановлений «засвидетельствования о полученных в сражениях ранах и контузиях, а равно и об увечьях травматического происхождения и об ушибах,

¹ Свод Законов Российской Империи / под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского. СПб., 1912.

² Наумов А.А. Права военнослужащего как воина и как гражданина. СПб., 1888. С. 1132.

³ Свод Военных Постановлений 1869 г. СПб., 1907. С. 317.

полученных как в делах с неприятелем, так и вообще во время военных действий, хотя и не от неприятельского оружия, заносятся в послужные списки офицерских и классовых чинов ближайшим их начальством с указанием, когда именно, где и в какую часть тела нанесена рана, когда, где и при каких обстоятельствах получено увечье»¹.

Таким образом, данный исторический отрезок времени характеризуется зарождением и становлением военно-социального права, нацеленного на государственную поддержку, прежде всего, ветеранов из числа военнослужащих. Социальное обеспечение указанных ветеранов и членов их семей в то время имело преимущественно натуральную форму. Вместе с тем, в этот период зарождается и пенсионное обеспечение ветеранов в денежной форме. В конце XVIII в. был издан указ, согласно которому офицерам, прослужившим 25 и более лет, стали назначать пожизненные пенсии, а получившим увечья — независимо от количества лет службы. Денежные пенсии либо пособия назначались также членам семей военнослужащих. Некоторым отставным воинам, особенно раненым, выдавались денежные пособия. Их размер зависел от чина, должности и тяжести ранения.

На следующем этапе становления военно-социального права и военно-социальной политики в России много сделала для ветеранов и членов их семей Мария, жена Павла I. Более тридцати лет (1797—1828 гг.) она заведовала Ведомством учреждений императрицы. Под ее покровительством открылось военно-сиротское отделение Воспитательного дома (позже — Павловский институт), основаны два училища для дочерей солдат и два училища для детей нижних чинов морского ведомства в Севастополе и Николаеве. По инициативе Марии создавались также заведения для детей обер-офицеров, особые училища для детей солдат гвардейских полков. А самыми многочисленными благотворительными заведениями, существовавшими вплоть до 1917 г., были заложенные царицей дома-богательни для вдов военных и гражданских чинов (впервые открылись в 1803 г. при институтах благородных девиц в Петербурге и Москве).

С первых десятилетий XIX в. в военной составляющей деятельности высших и центральных органов государственной власти постепенно усиливались патерналистские (социальные) начала по

¹ Свод Военных Постановлений 1869 г. С. 216.

отношению к военнослужащим, ветеранам и членам их семей. Патернализм («отеческая» забота) проявился в решении проблем материального обеспечения личного состава действующих войск, пенсионном обеспечении и иных формах призрения (т. е. попечения, заботы, помощи) уволенных со службы чинов, раненых, инвалидов, их родственников и пр.

Патерналистские тенденции в деятельности государства в отношении ветеранов эволюционировали от эпизодических мер, ставших естественной реакцией властей на события Отечественной войны 1812 г., до первых результатов систематизации законодательства в последующие десятилетия (Устав о пенсиях и единовременных пособиях 1827 г.). Одновременно в этот период утверждается идея об обязанности государства обеспечивать социальный статус защитника Отечества (офицера, нижнего чина, их семейств). Причем пенсионные выплаты рассматривались не как «монаршая» милость, а как заслуженная награда военному человеку. В условиях скромного материального положения офицерского состава, тяжелого солдатского быта компенсация служебной деятельности военнослужащих, членов их семей различными льготами стала естественной потребностью этого времени, характерной чертой в деятельности государства¹.

Отечественной войне 1812 г. обязан своим рождением Комитет о раненых, учрежденный 18 августа 1814 г. (с 1877 г. — Александровский комитет). После войны началось общественное движение «в пользу организации помощи воинам», в котором участвовали различные слои населения. Инициативу поддержала императрица Мария Федоровна. Комитет помогал раненым и их семьям, имел несколько благотворительных учреждений, устанавливал и охранял военные памятники и т. д.

В первой половине XIX в. преобладающим видом социального обеспечения военнослужащих и их семей, закрепленным в военно-социальном праве, становятся денежные пенсии от правительства. В 1803 г. принят первый пенсионный устав, в 1827 г. — второй. При назначении пенсии учитывались как общая выслуга, так и особые положения: служба в военно-учебных заведениях; в отдаленных мест-

¹ *Десятнев А.П.* Деятельность Государственного совета России в области бюджетного финансирования и правового обеспечения строительства Вооруженных Сил (1810—1917 гг.): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 2005. С. 8.

ностях империи; принадлежность к военно-медицинскому ведомству, военному духовенству; время, проведенное в плену. В 1858 г. указом императора Александра II были внесены изменения в оклады войнам, награжденным орденами (Святого Георгия 4-й степени, Святого Владимира 4-й степени), а также золотым оружием.

В 1859 г. по инициативе военного министра генерал-адъютанта Н. Сухожанета была учреждена эмеритальная касса. Финансовые средства поступали путем сбора с денежного довольствия служащих чинов при некотором пособии правительства и предназначались для выплаты выходящим в отставку чинам пенсий независимо от пенсии, назначаемой из государственной казны.

К началу XX в. относится появление официальных социальных служб в русской армии, представляющих собой систему вспомоществования и призрения. Эта система включала в себя «совокупность всех постановлений и учреждений, которые предназначались для того, чтобы предотвращать или смягчать последствия военной службы для членов войска»¹ и состояла из двух частей: призрение со стороны государства и призрение со стороны общества. Основными видами вспомощественных обществ того периода были всемилостивейшие пансионы, офицерские кредитные кассы, страховые общества и др.

Совершенствовалось и пенсионное обеспечение. В Уставе 1912 г. предусматривалось очередное увеличение размера пенсий. Они в большей мере были поставлены в зависимость от денежного содержания, стажа военной службы, принадлежности к определенной категории, а также «беспорочности» службы и «благонадежности». Впервые исчисление пенсий осуществлялось не только от окладов жалованья, но и от столовых и добавочных денег. Предусматривалось также льготное исчисление выслуги лет за службу в действующей армии, в дисциплинарных частях, на должностях летного состава и учебно-воспитательного персонала, во время командировок в районы, пораженные чумой (1 месяц в этом случае засчитывался за 12) и т. д. Бездетная вдова военнослужащего получала половину пенсии, причитавшейся мужу. Вдова, имевшая троих детей и более, получала полную пенсию. Но выплаты для вдов прекращались с их

¹ Штейн Л. фон. Учение о военном быте как части науки о государстве / пер. А. Эртеля. СПб., 1875. С. 38.

замужеством, пострижением к наказанию по судебному приговору, при пребывании за границей дольше дозволенного срока и т. д.

Для обеспечения социальных гарантий военнослужащих, получивших ранения во время войны, был создан Комитет о раненых. Покровительство Комитета о раненых включало в себя: назначение пенсий и единовременных пособий; назначение на должности и снабжение путевыми деньгами для проезда к месту назначения; назначение денежного вознаграждения за полученное золотое оружие и некоторые ордена; выдачу свидетельств на квартирное довольствие в некоторых городах; устройство детей в учебное заведение и выдачу свидетельств на право получения пособий на воспитание детей; размещение нуждающихся в богадельнях и других благотворительных учреждениях. Кроме того, Комитет оказывал покровительство семьям погибших на войне или умерших от ран¹.

В рассматриваемый исторический период сложилась тенденция, связанная с тем, что каждый раз при возникновении вооруженных конфликтов, войн и т. п. органами государственной власти по каждому случаю устанавливались отдельные меры социальной защиты для участников конкретных боевых действий. Как правило, правовые статусы военнослужащих — участников боевых действий различных военных кампаний отличались друг от друга. Такой вывод следует из анализа законов, манифестов, указов Правительствующему сенату и министерствам, Высочайших повелений, постановлений Совета Министров, Военного и Адмиралтейского Советов, инструкций и распоряжений министерств, изданных во время войны с Германией, Австро-Венгрией, Турцией². Данная тенденция сохранилась и в последующие годы, в том числе в наши дни³.

В дальнейшем нормативная база военно-социального права постоянно совершенствовалась, становилась все более обширной, разветвленной, охватывающей различные сферы социальной помощи служивым людям. Анализ указанного законодательства свидетельствует, что законодательный поток документов по социальной проблематике носил импульсивный характер и зависел от результатов военных кам-

¹ Тараненко В.В. Социальные гарантии военнослужащих — участников боевых действий на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и членов их семей. С. 64.

² Левин С.М. Важнейшие законы, указы и распоряжения военного времени. СПб., 1916.

³ Тараненко В.В. Юридический справочник военнослужащих — участников вооруженного конфликта и контртеррористических операций на территории Чеченской Республики. М., 2003.

паний, количества лиц, нуждавшихся в государственной материальной поддержке, консервативных побуждений отдельных влиятельных лиц. В результате некоторые категории населения (в том числе военные инвалиды) долгое время продолжали оставаться в тяжелом, унижительном положении, влача жалкое существование¹.

Подводя итог историческому экскурсу в эволюцию отечественного военно-социального права, отметим, что Российское государство во все времена проявляло постоянную заботу о своих вооруженных защитниках и ветеранах, ушедших в запас (отставку), членах их семей. Становление и развитие военно-социальной политики и военно-социального права неразрывно связано с возникновением и совершенствованием вооруженных сил, укреплением экономики, неуклонным ростом национального дохода и повышением благосостояния населения.

Понимание специфики преемственности в праве как существенной закономерной связи между различными этапами его развития (т. е. сохранение прежнего состояния в изменившихся условиях), возникающей на основе сохранения и творческой переработки правового наследия прошлого в интересах прогрессивного развития, соответствует общеправовой трактовке преемственности как категории диалектики, выражающей одну из наиболее существенных сторон развития права как регулятивной системы². В полной мере это относится к современному военно-социальному праву.

§ 2. ВОЕННО-СОЦИАЛЬНОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ ПРАВА

Согласно современным исследованиям *военное право* — это исторически сложившаяся отрасль российского права, регулирующая отношения в области военной деятельности государства, имеющая специфический обособленный предмет и метод правового регулирования, в целях достижения победы в вооруженной борьбе, а в условиях мирного времени — военной безопасности Российской Федерации. В таком качестве данная отрасль представляет собой систему установленных государством военно-правовых норм, за-

¹ Дегтярев А.П. Указ. соч. С. 28—29.

² Колдаева Н.П. О преемственности в праве: Теория права. Новые идеи. М., 1991. С. 4.

крепляющих правила подготовки и урегулирования войны (вооруженных конфликтов), правила ведения боевых действий, правовое положение (статус) участников военной деятельности, а также правовые основы военной деятельности государства в целях обеспечения его военной безопасности¹.

Исходя из изложенного выше можно утверждать, что военное право представляет собой систему установленных государством общеобязательных, формально определенных военно-правовых норм, закрепляющих формы устройства и принципы функционирования военной организации государства² и обеспечения его военной безопасности, регулирующих отношения в области строительства и комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, их материально-технического обеспечения, жизни, быта, деятельности и определяющих порядок прохождения военной службы, а также статус (права, обязанности и ответственность) военнослужащих и других участников воинских правоотношений³.

Военное право представляет собой самостоятельную отрасль российского права и по своей юридической природе является упорядоченной совокупностью правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в сфере обороны страны и обеспечения военной безопасности государства. Предметом названной отрасли выступают многообразные общественные отношения, возникающие в данной сфере, регулируемые нормами права различной отраслевой принадлежности. Военное право, как отрасль права, представляет собой не случайное совпадение или соединение составляющих его норм, не их механическую совокупность (некий конгломерат), а сложное внутренне согласованное и организованное, целенаправленное системное образование, объединяющее

¹ *Кудашкин А.В.* «Структурный скелет» отрасли военного права (к вопросу о подотраслях военного права) // *Право в Вооруженных Силах.* 2021. № 4. С. 12; *Савенков А.Н., Кудашкин А.В.* Военное право: постановка проблемы и пути решения // *Государство и право.* 2021. № 4. С. 29.

² Военная организация — это совокупность органов государственного и военного управления, Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, создаваемых на военное время специальных формирований, составляющих ее основу и осуществляющих свою деятельность военными методами, и оборонно-промышленный комплекс страны, совместная деятельность которых направлена на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации (подп. «к» п. 8 Военной доктрины Российской Федерации).

³ *Корякин В.М.* Военное право: учеб. М., 2019. С. 14.

действующие в государстве военно-правовые нормы и основанные на них другие нормативные образования разного уровня — подотрасли военного права и правовые институты. Поэтому, определяя понятие военного права, мы говорим не о совокупности, а о системе действующих в государстве военно-правовых норм.

В качестве структурных элементов (подотраслей) системы военного права выделяется право вооруженных конфликтов, военно-административное право, военно-уголовное право, военно-социальное право. Кроме того, в военное право входит ряд самостоятельных правовых институтов, носящих комплексный характер, таких, например, как институт защиты Отечества; институт воинской обязанности и военной службы; институт правового статуса военнослужащего; международно-правовые институты военного права (военно-техническое сотрудничество, миротворческие операции, военное мореплавание и т. д.) и др.¹

Из перечисленных структурных элементов рассмотрим более подробно военно-социальное право.

Остановимся, прежде всего, на вопросе о критериях деления отраслей права на подотрасли.

В теории права в качестве подотрасли права традиционно выделяют совокупность однородных институтов определенной отрасли, крупные подразделения системы права, занимающие промежуточное состояние между институтом права и отраслью права. Необходимость выделения в системе права подотраслей права обусловлена тем, что отрасли права, хотя они взаимосвязаны и проникнуты органическим единством, однако не равнозначны по своему значению, объему, роли в процессе воздействия на общественные отношения. В рамках отрасли различные сферы общественных отношений также далеко не одинаковы по широте и составу. Тем более это характерно для комплексных отраслей, каковой является военное право, объединяющее нормы различных отраслей права, объединенные единым целевым предназначением — регулирование общественных отношений в сфере обороны страны и обеспечения военной безопасности государства.

Основное предназначение подотраслей права — регулировать отдельные массивы общественных отношений, характеризующихся

¹ *Кудашкин А.В.* «Структурный скелет» отрасли военного права. С. 5—6.

своей спецификой и известной родовой обособленностью¹. О.С. Иоффе писал, что подотрасль регулирует комплекс повторяющихся отношений, «подотрасль, как и отрасль права, должна содержать в себе совокупность норм, регулирующих однородные отношения разных видов»². В.С. Нерсесянц подотрасль права определял как составную часть отрасли права, объединяющую группу однородных правовых институтов. По его мнению, «складываясь первоначально на основе одного или нескольких правовых институтов, подотрасль права при наличии определенных условий (объективные потребности в правовом регулировании соответствующих новых сфер общественных отношений, существенное обновление основ и принципов самой правовой регуляции и т. д.) постепенно развивается в направлении к обособлению в качестве новой самостоятельной отрасли права»³.

Известный теоретик права С.С. Алексеев под подотраслью права понимал такое объединение институтов, для которого характерна высокая степень специализации, дифференциации и интеграции входящих в его состав правовых общностей. Наиболее яркой отличительной чертой подотраслей, выделяющей их из других правовых общностей, является наличие в их составе общего института, группы институтов, законодательно выделенные общие положения для институтов подотрасли или ассоциации общих норм. При этом наличие законодательно выделенных общих положений не всегда может служить определяющим моментом. Данный ученый указывал, что и подотрасли, которые не характеризуются законодательно выделенными общими положениями, в действительности их имеют: либо в виде еще окончательно не сформировавшегося общего института, либо в виде ассоциации общих норм⁴.

Обобщая указанные выше подходы к трактовке категории «подотрасль права», А.В. Минбалеев приводит вполне понятные критерии выделения в составе отрасли права структурных элементов, именуемых подотраслями права⁵:

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Магузова, А.В. Малько. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2003. С. 351.

² Иоффе О.С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права) // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1968. Вып. 14. С. 50.

³ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М., 2021. С. 432—433.

⁴ Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 154—156.

⁵ Минбалеев А.В. Подотрасль права как правовой феномен (на примере права массовых коммуникаций) // Вестн. ЮУрГУ. Серия «Право». 2013. Т. 13. № 4. С. 29.

1) подотрасль объединяет совокупность однородных институтов, интегрируемых в подотрасль в пределах определенной отрасли права, характеризующихся своей спецификой и известной родовой обособленностью;

2) наличие в составе подотрасли, как правило, общего института, группы институтов, законодательно выделенных общих положений для институтов подотрасли или наличие ассоциации общих норм;

3) однородность общественных отношений, объединяющихся в подотрасль, в то же время должна предполагать различный видовой состав общественных отношений; для подотрасли должна быть свойственна высокая степень специализации и дифференциации входящих в ее состав правовых институтов.

Важность и значимость, а также место подотрасли военно-социального права в общей системе военного права определяются как минимум тремя обстоятельствами.

Первое: нормы данной подотрасли восходят по своему происхождению к Основному Закону страны — к Конституции, которая в ст. 7 провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Военно-социальное право имеет своим предназначением внедрение конституционных положений о социальном государстве в сферу правового обеспечения обороны страны и военной безопасности государства. Важное замечание о характере этих норм делает В.Д. Зорькин, отмечая, что положения Конституции о правовом и социальном государстве, о правах человека, направлены на будущее, на перспективу (в отличие, например, от уголовного права с его сильным ретроспективным элементом — наказание за совершенные в прошлом правонарушения)¹.

¹ Зорькин В.Д. Право будущего в эпоху цифр. Индивидуальная свобода или сильное государство? // Рос. газ. 2020. 16 апр.

Второе: военно-социальное право составляет правовую основу социального потенциала оборонной мощи государства, непосредственно воздействуя на такую чувствительную сферу обеспечения обороны страны, которая именуется человеческим фактором. При всей важности вопросов оснащения Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск современным вооружением и военной техникой эти средства ведения войны рискуют остаться мертвым грузом, если управляющие ими и применяющие их люди не будут социально защищены, обеспечены всем необходимым для достойной жизни их самих и их семей.

Осознание данной истины нашло отражение в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400, в которой сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан определены в качестве одного из стратегических национальных приоритетов России. Экстраполируя этот приоритет на военно-социальную сферу, а также учитывая весьма широкий круг вовлеченных в данную сферу граждан (военнослужащие, члены их семей, военные пенсионеры и др.), вполне правомерно поставить вопрос о «сбережении народа в погонах» как ключевой цели военно-социального права и военно-социальной политики Российской Федерации¹.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (подп. 14 п. 40) повышение уровня социальной защищенности военнослужащих, членов их семей, граждан, уволенных с военной службы, а также улучшение условий военной службы определено в качестве одной из задач достижения целей обороны страны в рамках реализации военной политики путем стратегического сдерживания и предотвращения военных конфликтов, совершенствования военной организации государства, форм применения и способов действий Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, повышения мобилизационной готовности Российской Федерации и готовности сил и средств гражданской обороны.

¹ *Корякин В.М.* «Сбережение народа в погонах» как ключевая цель военно-социального права и военно-социальной политики Российской Федерации // *Право в Вооруженных Силах.* 2021. № 9. С. 26—33.

Данное обстоятельство нашло также отражение и в Военной доктрине Российской Федерации утвержденной Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976. Согласно п. 39 данного документа выполнение основных задач строительства и развития Вооруженных Сил, других войск и органов достигается, в числе прочего, путем эффективного военно-экономического обеспечения и достаточного финансирования Вооруженных Сил, других войск и органов; совершенствования структуры образовательных организаций, в которых проводится обучение граждан Российской Федерации по программам военной подготовки, а также оснащения их современной учебной материально-технической базой; повышения уровня социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также гражданского персонала Вооруженных Сил, других войск и органов; реализации установленных федеральным законодательством социальных гарантий военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, повышения качества их жизни; совершенствования системы комплектования военнослужащими, проходящими военную службу по контракту и по призыву, с преимущественным укомплектованием должностей рядового и сержантского состава, обеспечивающих боеспособность соединений и воинских частей Вооруженных Сил, других войск и органов, военнослужащими, проходящими военную службу по контракту.

Третье: целью военно-социального права является обеспечение социально-правовой защиты военнослужащих, которая включает в себя комплекс мер, направленных:

а) на компенсацию ограничений, объективно обусловленных особым характером их служебной деятельности;

б) на реализацию социальных ожиданий военнослужащего, которые легли в основу его профессионального выбора посвятить себя благородному делу защиты Отечества;

в) на нейтрализацию неблагоприятных факторов, препятствующих эффективной служебной деятельности конкретного военнослужащего. Необходимость вмешательства социального государства в сферу обеспечения социальных прав военнослужащих обусловлена тем, что в силу специфики воинского труда военнослужащие законодательно существенно ограничены в праве заниматься дополнитель-

ной оплачиваемой деятельностью, и поэтому их благосостояние и уровень жизни их семей практически полностью зависят от размеров их материального обеспечения, установленного государством.

К военно-социальному праву в полной мере применима сформулированная С.С. Алексеевым идея о так называемой «двойной прописке» многих норм права, т. е. их одновременной принадлежности нескольким отраслям права¹. В связи с этим вполне правомерной представляется постановка вопроса о рассмотрении военно-социального права в качестве *комплексной* подотрасли военного права. В чем это выражается?

С одной стороны, нормы военно-социального права составляют относительно самостоятельную подотрасль военного права, регулирующего общественные отношения в сфере военной деятельности государства, с другой стороны, многие из этих норм принадлежат к праву социального обеспечения, имеющему статус самостоятельной отрасли права. Под *правом социального обеспечения* как отрасли права понимается совокупность правовых норм, регулирующих специфическими методами комплекс общественных отношений, возникающих: а) в связи с денежной формой обеспечения граждан (пенсиями, пособиями, компенсационными выплатами); б) в связи с предоставлением гражданам различного рода социальных услуг (отношения по поводу социального обслуживания престарелых, нетрудоспособных, семей с детьми, безработных); в) по поводу установления юридических фактов, реализации и защиты права на тот или иной вид социального обеспечения (отношения процедурного и процессуального характера)².

В настоящее время учеными-правоведами, специализирующимися в области правового обеспечения социальной защиты населения, активно прорабатывается вопрос о выделении в системе права «новой» комплексной отрасли — «социальное право»³. «В общественной практике, — отмечает по данному поводу Э.Г. Тучкова, — все более широкое распространение получает концепция *социального права*, в силу которой в одних случаях понятие социального права отождеств-

¹ Алексеев С.С. Избранное. М., 2003. С. 79—81.

² Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: учеб. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 64—65.

³ Развернутый обзор научной дискуссии по данному вопросу приведен в издании: Мирнова Т.К. Право и социальная защита. М., 2006.

ляется с правом социального обеспечения, а в других право социального обеспечения рассматривается как составная часть социального права. Очевидно, необходимы научные исследования, которые позволят найти убедительные аргументы "за" либо "против" принятия в стране социального кодекса»¹.

Поборник рассматриваемой идеи М.И. Лепихов говорит «о целесообразности интеграции проблематики регулирования социально-правовой защиты населения в самостоятельную комплексную отрасль права — "социальное право"». Что касается права социального обеспечения, то, по мнению указанного автора, «попытки сведения правового регулирования в столь многоуровневой и моноаспектной сфере к возможностям и методу права социального обеспечения... не могут быть признаны плодотворными — многие отношения находятся вне этой отрасли права, а само право социального обеспечения является пусть и весьма значимой, но частью (подотраслью) социального права». По его определению, «социальное право — комплексная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи и по поводу практической организации и осуществления социальной защиты Российской Федерации в целях смягчения социальной напряженности в обществе»².

Будучи связанным самым тесным образом с правом социального обеспечения иных категорий граждан Российской Федерации, военно-социальное право обладает рядом отличительных особенностей, обусловленных спецификой профессиональной деятельности военнослужащих. Такие различия можно провести:

1) *по юридической силе источников права*: нормы военно-социального права содержатся главным образом в федеральном законодательстве — федеральных законах, указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актах федеральных органов государственной власти, в которых законом предусмотрена военная служба. Акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и иные локальные акты в общем массиве военно-соци-

¹ Тучкова Э.Г. Социальное обеспечение в России на рубеже третьего тысячелетия и теоретические проблемы права социального обеспечения // Государство и право на рубеже веков: материалы Всерос. конф. 2—4 февраля 2000 г. Ин-т государства и права РАН. М., 2001. С. 166.

² Лепихов М.И. Право и социальная защита населения (социальное право). М., 2000. С. 9—11.

ального законодательства имеют весьма незначительный удельный вес и играют вспомогательную роль;

2) *по источникам финансирования* деятельности уполномоченных органов по реализации правовых норм: финансирование социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей осуществляется главным образом за счет средств федерального бюджета. Средства региональных бюджетов, а также средства внебюджетных фондов (Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации), играющие ключевую роль в социальном обеспечении большинства населения России, в социальном обеспечении военнослужащих носят второстепенный, вспомогательный характер;

3) *по целевому назначению*: если социальное обеспечение населения осуществляется исключительно в целях смягчения социальных рисков и возмещения утраченного заработка и иных доходов вследствие безработицы, инвалидности, старости и т. п., то социальное обеспечение военнослужащих в значительной мере направлено на стимулирование добросовестной службы и на компенсацию законодательного ограничения ряда их общегражданских прав и свобод;

4) *по объему предоставляемых социальных благ*: социальное обеспечение военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей отличается повышенными по сравнению с иными категориями граждан размерами пенсий, пособий, страховых, компенсационных и иных выплат. Этим подчеркивается особый характер служебной деятельности военнослужащих, государственная значимость воинского труда;

5) *по содержанию форм социального обеспечения*: социальные гарантии военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей включают в себя ряд специфических видов пособий и компенсационных выплат, предназначенных только для указанных категорий граждан (например, социальное пособие гражданам, уволенным с военной службы без приобретения права на пенсию за выслугу лет; компенсация за поднаем жилых помещений, выплачиваемая не обеспеченным жильем военнослужащим и гражданам, уволенным с военной службы; компенсация взамен некоторых видов натурального обеспечения — вещевого, продовольственного и др.).

Возможность и необходимость рассмотрения военно-социального права в качестве относительно самостоятельной подотрасли военного права определяется рядом факторов (признаков).

Первый фактор (признак): наличие в общей системе военного законодательства особой, весьма значительной по объему и разнообразной по содержанию группы нормативных правовых актов, регулирующих сферу социальной защиты и социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (в том числе и на законодательном уровне, см. таблицу 1).

Таблица 1

**Законодательные акты Российской Федерации,
составляющие законодательную основу
военно-социального права**

№ п/п	Наименование законодательных актов	Область правового регулирования
1	Закон Российской Федерации от 21 января 1993 г. № 4328-І «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах»	Закон устанавливает социально-правовые гарантии защиты военнослужащих, проходящих военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющих задачи в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах
2	Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей»	Закон определяет условия и порядок назначения, а также размеры пенсий лицам, проходившим военную и правоохранительную службу. Определены три вида пенсий: за выслугу лет, по инвалидности, по случаю потери кормильца

3	Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»	Закон устанавливает правовые гарантии социальной защиты ветеранов в Российской Федерации в целях создания условий, обеспечивающих им достойную жизнь, активную деятельность, почет и уважение в обществе
4	Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации, сотрудников органов принудительного исполнения Российской Федерации»	Закон определяет условия и порядок осуществления обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, а также сотрудников правоохранительных органов. Определены страховые случаи по обязательному страхованию, размеры страховых выплат
5	Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»	Закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет права, свободы, обязанности и ответственность военнослужащих, а также основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы, и членов их семей
6	Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих»	Закон устанавливает правовые, организационные, экономические и социальные основы накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих

7	Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 284-ФЗ «О социальных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу в воинских формированиях Российской Федерации, дислоцированных на территориях Республики Беларусь, Республики Казахстан и Киргизской Республики, а также лицам, работающим в этих формированиях»	Целью Закона является усиление мер социальной защиты военнослужащих, проходящих военную службу в воинских формированиях Российской Федерации, дислоцированных на территориях Республики Беларусь, Республики Казахстан и Киргизской Республики, а также лиц, работающих в этих формированиях
8	Федеральный закон от 14 июня 2011 г. № 136-ФЗ «О медицинской помощи гражданам Российской Федерации из числа лиц гражданского персонала воинских формирований Российской Федерации, дислоцированных на территориях некоторых иностранных государств, членов их семей и членам семей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в этих воинских формированиях, и внесении изменения в статью 11 Федерального закона “Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации”»	Закон закрепляет право лиц гражданского персонала воинских формирований, членов их семей и членов семей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в воинских формированиях, находящиеся на территориях иностранных государств, на бесплатную медицинскую помощь в военно-медицинских организациях воинских формирований, а при отсутствии возможности ее оказания в таких организациях — на оплату расходов, связанных с оказанием медицинской помощи в медицинских организациях государства пребывания
9	Федеральный закон от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат»	Закон устанавливает денежное довольствие военнослужащих и отдельные выплаты военнослужащим с учетом занимаемых воинских должностей, присвоенных воинских званий, общей продолжительности военной службы, выполняемых задач, а также условий и порядка прохождения ими военной службы

Второй фактор (признак): военно-социальное право имеет свою обособленную предметную область правового регулирования и включает в себя упорядоченную систему институтов и подинсти-

тутов, закрепленных в большинстве случаев на законодательном уровне (см. таблицу 2).

Таблица 2

Структура военно-социального права Российской Федерации

Институты военно-социального права	Подинституты военно-социального права	Законодательные акты
Денежные выплаты военнослужащим и их семьям	Денежное довольствие. Отдельные денежные выплаты	Федеральный закон от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ
Жилищное обеспечение военнослужащих	Обеспечение жилыми помещениями для по- стоянного проживания. Обеспечение жилыми помещениями специа- лизированного жилищ- ного фонда. Накопительно-ипотеч- ная система жилищного обеспечения	Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ст.ст. 15, 15.1); Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ
Натуральное обеспече- ние военнослужащих	Продовольственное обеспечение. Вещевое обеспечение	Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ст. 14)
Охрана здоровья воен- нослужащих и их семей	Медицинское обеспе- чение. Санаторно-курортное обеспечение	Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ст. 14); Федеральный закон от 14 июня 2011 г. № 136-ФЗ
Обязательное государ- ственное страхование жизни и здоровья воен- нослужащих	Страховые выплаты во- еннослужащим. Страховые выплаты се- мьям военнослужащих	Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ
Пенсионное обеспече- ние лиц, проходивших военную службу, и их семей	Пенсия за выслугу лет. Пенсия по инвалидно- сти. Пенсия по случаю поте- ри кормильца	Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I

<p>Социальная поддержка военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, имеющих особые заслуги перед государством</p>	<p>Социальная защита участников боевых действий. Социальная защита ветеранов войн и вооруженных конфликтов. Социальная защита ветеранов военной службы</p>	<p>Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ</p>
<p>Социальная поддержка семей погибших (умерших) военнослужащих</p>	<p>Пенсионное обеспечение. Страховые выплаты. Единовременные выплаты и пособия. Ежемесячные выплаты и пособия</p>	<p>Закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-I; Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ; Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ст. 24); Федеральный закон от 7 ноября 2011 г. № 306-ФЗ</p>

Третий фактор (признак): наличие специальных субъектов реализации военно-социального законодательства. Согласно п. 4 ст. 3 Федерального закона «О статусе военнослужащих» реализация мер правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей возлагается на органы государственной власти, федеральные государственные органы, органы местного самоуправления, федеральные суды общей юрисдикции, правоохранительные органы в пределах их полномочий, а также является обязанностью командиров.

В Министерстве обороны Российской Федерации (Минобороны России) для этих целей образованы уполномоченные органы военного управления, к числу которых относятся:

а) *Главное военно-медицинское управление* Министерства обороны Российской Федерации (ГВМУ), предназначенное для организации медицинского обеспечения Вооруженных Сил. Основными задачами ГВМУ являются:

— планирование применения и развития системы медицинского обеспечения Вооруженных Сил;

— организация строительства медицинской службы Вооруженных Сил;

— осуществление деятельности по поддержанию боевой и мобилизационной готовности медицинской службы Вооруженных Сил;

— организация комплекса профилактических, лечебных, оздоровительных и реабилитационных мероприятий, направленных на охрану и укрепление здоровья военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

— планирование и организация обеспечения Вооруженных Сил медицинской техникой и имуществом, разрешенными к применению на территории Российской Федерации;

— реализация государственной политики в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия личного состава Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов в порядке, установленном законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

— организация медицинского освидетельствования, осмотра и медицинского обследования граждан при первоначальной постановке на воинский учет, призыве на военную службу и отборе на военную службу по контракту (включая проведение необходимых анализов);

б) *Управление по работе с обращениями граждан* (общественная приемная министра обороны Российской Федерации), предназначенное для работы по обеспечению рассмотрения обращений граждан, поступивших в Минобороны России, и контроля их рассмотрения. Управление решает следующие задачи:

— обеспечение рассмотрения обращений граждан, поступивших в Минобороны России, поручений по обращениям граждан, поступившим из Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации, разрешение которых находится в компетенции Минобороны России;

— организация приема граждан специалистами Управления и руководящими должностными лицами Минобороны России;

— контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, поступивших в Минобороны России, анализ, подготовка информационно-аналитических материалов и ведение информационно-

справочной работы по обращениям, поступившим в Минобороны России;

— совершенствование работы и оказание методической помощи органам военного управления по вопросам рассмотрения обращений, поступивших в Минобороны России, в том числе отделам по работе с обращениями граждан, входящим в состав объединенных стратегических командований военных округов и командований родов войск;

— организация в установленном порядке развертывания и эксплуатации комплексной территориально-распределенной системы по работе с обращениями граждан государственных органов и органов местного самоуправления;

в) *Департамент жилищного обеспечения и управления жилищным фондом* Минобороны России, предназначенный для решения следующих задач:

— реализация жилищных прав военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также иных категорий граждан в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, путем предоставления жилых помещений, денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений, в том числе жилищных субсидий, единовременных выплат, выдачи государственных жилищных сертификатов;

— реализация полномочий Минобороны России по управлению жилищным фондом, закрепленным за данным министерством, в соответствии с его назначением;

— планирование бюджетных ассигнований по закрепленным направлениям деятельности;

— подготовка проектов нормативных правовых актов Российской Федерации, правовых актов Минобороны России и других документов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

— руководство деятельностью федерального государственного автономного учреждения «Центральное управление жилищно-социальной инфраструктуры (комплекса)» Минобороны России;

г) *Департамент ресурсного обеспечения* Минобороны России, предназначенный для организации и планирования мероприятий по

обеспечению Вооруженных Сил материальными ценностями (работами, услугами) по закрепленной номенклатуре. Является центральным органом военного управления и подчиняется заместителю министра обороны Российской Федерации, отвечающему за организацию материально-технического обеспечения войск (сил). Основные задачи Департамента:

— организация обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации материальными ценностями (работами, услугами) по закрепленной номенклатуре;

— организация и выполнение мероприятий по совершенствованию системы материально-технического обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Департамента;

— выполнение в установленном в Минобороны России порядке функций государственного заказчика на поставку материальных ценностей (выполнение работ, оказание услуг) по закрепленной номенклатуре в соответствии с законодательством Российской Федерации;

д) *Департамент социальных гарантий Минобороны России*, предназначенный для решения следующих задач:

— реализация в Вооруженных Силах государственной политики в области денежного довольствия военнослужащих, заработной платы лиц гражданского персонала, социальных выплат, пособий и компенсаций личному составу Вооруженных Сил и членам их семей, а также пенсий, пособий, компенсаций и других выплат гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей;

— организация контроля за соблюдением законности при назначении и выплате пенсий, пособий, компенсаций и других выплат, предоставлении социальных гарантий гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей;

— осуществление тарификации штатов и проведение единой штатно-тарифной политики в Вооруженных Силах;

— методологическое обеспечение финансового планирования в Вооруженных Силах по закрепленным за Департаментом расходным обязательствам;

— организация разработки и формирования предложений Минобороны России в проект федерального закона о федеральном бюд-

жете на очередной финансовый год и на плановый период по закрепленным за Департаментом расходным обязательствам;

— подготовка в пределах компетенции Департамента финансово-экономического обоснования мероприятий по строительству и развитию Вооруженных Сил, планов, программ, правовых актов, а также решений, являющихся основанием для возникновения расходных обязательств;

е) *Департамент эксплуатационного содержания и обеспечения коммунальными услугами воинских частей и организаций Минобороны России*, предназначенный для организации эксплуатации объектов военной и социальной инфраструктур в Вооруженных Силах. Основные задачи Департамента:

— осуществление в интересах Вооруженных Сил перспективного и текущего планирования объемов бюджетных ассигнований, необходимых для финансирования расходов на оплату ресурсных и эксплуатационных государственных контрактов;

— организация и осуществление в пределах своей компетенции в Вооруженных Силах (в том числе и за пределами Российской Федерации) деятельности по эксплуатации материально-технической базы (в том числе связанной с расквартированием войск (сил));

— организация в Вооруженных Силах деятельности по техническому содержанию, обслуживанию материально-технической базы и оптимизации расходов на ее содержание, в том числе организация обеспечения органов военного управления, воинских частей и организаций Вооруженных Сил материальными средствами по закрепленной за Департаментом номенклатуре;

— организация деятельности по реализации в Вооруженных Силах государственной программы по энергосбережению и повышению энергетической эффективности;

— проведение и организация работы по координации деятельности органов военного управления в рамках полномочий Департамента, в том числе истребование от соответствующих заинтересованных органов военного управления в установленные сроки необходимых сведений по вопросам расквартирования войск (сил) в части эксплуатации материально-технической базы и оптимизации содержания имущественного комплекса Минобороны России;

— методическое руководство деятельностью управлений эксплуатации военных округов и филиалов, организация и контроль хода проведения отопительного (межотопительного) периода, а также устранения аварийных ситуаций;

ж) *ФГБУ «Центральное жилищно-коммунальное управление»* Минобороны России. Основной целью деятельности является содержание (эксплуатация) объектов военной и социальной инфраструктуры и предоставление коммунальных услуг в интересах Вооруженных Сил Российской Федерации. Основные виды деятельности:

— производство, передача и распределение тепловой энергии и теплоносителя (в виде пара и горячей воды);

— производство горячей воды в закрытых системах теплоснабжения (горячего водоснабжения);

— транспортировка по трубопроводам тепловой энергии и теплоносителя;

— забор и очистка воды для питьевых и промышленных нужд, доведение ее до питьевого качества и распределение потребителям;

— оказание услуг, связанных с транспортировкой воды;

— удаление и очистка сточных вод, отходов;

— оказание услуг, связанных с транспортировкой сточных вод;

— производство и распределение электроэнергии;

— передача электроэнергии и технологическое присоединение по распределительным электросетям;

— деятельность по обеспечению работоспособности электрических сетей;

— ремонт электрического оборудования;

— распределение газообразного топлива по газораспределительным сетям;

— сбор, обработка и утилизация отходов;

— производство санитарно-технических работ, монтаж отопительных систем и систем кондиционирования воздуха;

— кондиционирование воздуха;

— деятельность по чистке и уборке жилых зданий и нежилых помещений;

— электромонтажные работы, строительные специализированные работы;

- гидроизоляционные работы, штукатурные работы, столярные и плотнические работы, малярные и стекольные работы и прочие отделочные и завершающие работы;

- инженерные изыскания для строительства;

- управление недвижимым имуществом;

- транспортирование по трубопроводу газа;

- хранение и складирование газа;

з) *Департамент культуры Минобороны России*, предназначенный для решения следующих задач:

- определение основных направлений развития сферы культуры в Вооруженных Силах Российской Федерации;

- развитие театрального, музыкального, военно-музейного и библиотечного дела, культурно-досуговой работы в Вооруженных Силах Российской Федерации;

- внедрение творческих и технологических инноваций в сфере культуры в Вооруженных Силах Российской Федерации;

- организация работы по сохранению объектов культурного наследия, находящихся в ведении Вооруженных Сил Российской Федерации;

- организация мероприятий в сфере культуры;

и) *ФГКУ «Федеральное управление накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих» («Росвоенипотека»)*, обеспечивающее функционирование накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих (НИС). Основные задачи:

- учет накоплений для жилищного обеспечения на именных накопительных счетах участников;

- оформление и выдача целевых жилищных займов участникам НИС;

- предоставление накоплений участникам НИС после возникновения права на их использование;

- информационно-разъяснительная работа по функционированию НИС;

к) *центры (отделы) социального обеспечения военных комиссариатов*, предназначенные для реализации права граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, членов семей погибших (умерших) военнослужащих на социальные гарантии, включая пен-

сионное обеспечение, в том числе для осуществления информационной работы по этим вопросам.

Военно-социальное право базируется на ряде *принципов*, под которыми понимаются основополагающие идеи, руководящие начала, которые, с одной стороны, характеризуют внутреннее единство данной подотрасли военного права, а с другой — указывают основные направления ее дальнейшего развития. К числу таких принципов относятся:

— *всеобщность социально-правовой защиты и социального обеспечения* военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. Данный принцип непосредственно вытекает из конституционного принципа социального государства. Военно-социальное законодательство устанавливает равную и одинаковую для каждого возможность при наступлении соответствующих объективно-значимых обстоятельств (юридических фактов) получать денежные выплаты, социальные услуги, социальные гарантии и не ограничивает ее по признакам пола, расы, национальности, языка, вероисповедания, места жительства и другими условиями;

— *финансирование* социально-правовой защиты, социального обеспечения военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и их семей *за счет средств федерального бюджета*;

— *дифференциация условий предоставления, видов и объема социальных гарантий*. Критерии такой дифференциации могут не иметь никакой связи с субъектом отношений по военно-социальному праву, т. е. носить объективный характер (например, природно-климатические условия места прохождения военной службы, условия исполнения должностных обязанностей и др.), либо зависеть от субъективных свойств участников правоотношений (например, инвалидность, потеря кормильца, многодетность и др.). Наибольшее значение для дифференциации объема социальных гарантий, предоставляемых конкретному лицу, военно-социальное законодательство придает выслуге лет на военной службе, рассчитываемой либо в календарном, либо в льготном исчислении;

— *гарантированность социальной поддержки* во всех случаях, когда человек нуждается в ней в силу объективных обстоятельств, признаваемых военно-социальным законодательством социально

значимыми. Этот принцип заключается в том, что право на тот или иной вид социальных гарантий связано с такими обстоятельствами (выполняющими роль юридических фактов), как достижение определенного возраста и выслуги лет на военной службе, наступление инвалидности, получение ранения, травмы, контузии в период прохождения военной службы, наличие в семье детей, потеря кормильца и т. д., когда по не зависящим от человека обстоятельствам он теряет источник средств к существованию либо его возможности самостоятельно себя обеспечивать существенно ограничиваются. Чем полнее проводится в военно-социальном законодательстве всесторонность социального обеспечения граждан, попавших в затруднительную жизненную ситуацию по не зависящим от них причинам, тем ближе стоит государство к выполнению своей социальной функции, закрепленной в Конституции Российской Федерации;

— *многообразии видов социального обеспечения.* Данный принцип военно-социального права находит свое выражение в том, что в случае того или иного социального риска государство оказывает социальную поддержку различными способами: путем производства дополнительных денежных выплат, предоставления социальных услуг, предоставления натурального довольствия (например, вещевое обеспечение, выдача продовольственных пайков) и др. В денежной форме выплачиваются пенсии, пособия, страховое обеспечение. Наряду с денежными выплатами, в случаях, предусмотренных нормами военно-социального права, социальное обеспечение военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей осуществляется и в форме предоставления той или иной социальной услуги (социальная помощь на дому, содержание в учреждении социального обслуживания, обеспечение транспортными средствами или средствами передвижения, профессиональное обучение и трудоустройство, медицинская помощь и лечение, обеспечение лекарственными средствами и др.). Благодаря многообразию видов социального обеспечения достигается цель удовлетворения различных специфических потребностей субъектов военно-социального обеспечения.

Таким образом, подводя итог, можно сформулировать следующее определение: *военно-социальное право* представляет собой подотрасль военного права, в которой в систематизированном виде объединены правовые нормы, регулирующие общественные отно-