

СОДЕРЖАНИЕ

Колонка редакции

В.М. Корякин. Антикоррупция-2012: итоги и перспективы

2

Правовая страница командира

Е.А. Глухов. Формулирование оснований привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности

5

О.Ю. Петров. Координирующая роль органов военной прокуратуры как средство повышения эффективности работы по противодействию злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в Вооруженных Силах Российской Федерации

13

Социальная защита военнослужащих

М.М. Исаев. Некоторые вопросы получения пенсии, причитающейся военному пенсионеру и оставшейся недополученной в связи с его смертью, членами его семьи

19

Е.Н. Трофимов. К вопросу о возмещении расходов, связанных с проездом граждан, уволенных с военной службы и имеющих в соответствии с действующим законодательством право на проезд на безвозмездной основе к месту санаторно-курортного лечения и обратно, на речном водном транспорте

24

Жилищное право

Е.Г. Воробьев, И.В. Печенев. Закон, допускающий неравенство в жилищных правах бывших военнослужащих, неконституционен. Но какой закон и почему? Краткий научно-практический комментарий к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 15 октября 2012 года № 21-П

29

Дела судебные

В.В. Калашников. Подготовку специалистов для военных судов необходимо сохранить

39

А.В. Ефремов. О праве членов семьи умершего лица, проходившего военную службу, на получение пенсии по случаю потери кормильца с учетом районного коэффициента

42

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 октября 2012 года № 21-П

47

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 1800-О

53

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 1751-О

56

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 1748-О

58

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 1696-О

60

Труд гражданского персонала

Рубрика подготовлена А.В. Ефремовым

Некоторые актуальные правовые вопросы, связанные с присвоением звания ветерана труда гражданину Российской Федерации, отмеченному знаками отличия Министерства обороны СССР

62

Увольнение работника по пункту 3 части 1 статьи 81 Трудового кодекса Российской Федерации допустимо при условии, что несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие его недостаточной квалификации должно быть подтверждено результатами аттестации с учетом мнения представительного органа работников

64

Призывнику и молодому солдату

Н.С. Ильменийкина. Правовое регулирование специального образования детей, ориентированных на военную и иную государственную службу

69

Рыночная экономика и воинская часть

Ю.А. Зданович. Поможет ли федеральная контрактная система в удовлетворении нужд обороны: научно-практический комментарий проекта федерального закона «О Федеральной контрактной системе в системе закупок товаров, работ и услуг»

79

Юридическая помощь военному комиссару

Рубрика подготовлена А.В. Ефремовым

Некоторые актуальные правовые вопросы, возникающие при привлечении военных организаций, в том числе и военных комиссариатов, к административной ответственности за нарушение трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права

84

Организация работы по рассмотрению обращений граждан в военном комиссариате

89

Действие законодательства об административных правонарушениях во времени

93

Об изменениях Концепции федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 года

95

Финансово-экономическая работа в военных организациях

Н.В. Кандыбко. Особенности проведения военными организациями мониторинга исполнения государственных контрактов в условиях формирования федеральной контрактной системы

97

И.В. Чистов, С.Е. Закутнев. Оценка эффективности реализации целевых бюджетных программ обеспечения обороноспособности государства

104

К.В. Симоновский. Бюджетная отчетность военных учреждений

111

Точка зрения

К.И. Попов. Обоснованный риск – благородное дело

116

Н.Л. Козориз. Информация: дилемма безопасности и доступности

119

Правовая консультация

Жилищные права

123

Разное

124

Сведения об авторах, аннотации статей

126

Научно-практический журнал
«Право в Вооруженных Силах –
Военно-правовое обозрение»
№ 12 (186) декабрь 2012 г.

Издается с июля 1997 г.

Главный редактор
С.С. Харитонов

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

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

Редакционная коллегия:
В.К. Белов, П.И. Гаврюшенко,
К.В. Симоновский, И.В. Крейс,
И.П. Машин, Е.А. Моргуленко,
С.В. Терешкович, А.И. Тюрин,
С.Н. Шарاپов

Научный консультант и
ответственный редактор номера
С.В. Терешкович

Выпускающий редактор
О.А. Тюрин

Компьютерная верстка
А.Б. Зулкарнаев, С.В. Ященко

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

Учредитель и издатель:
Общественное движение
«За права военнослужащих»

Адрес редакции:
117342, г. Москва,
ул. Бултерова, д. 40
тел.: (495) 334-98-04;
тел./факс: (495) 334-92-65

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

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

Подписные индексы по каталогу
«Роспечать» - 72527, 20244

Отпечатано в ООО
«Красногорская типография»
Подписано в печать 20.11.2012
Заказ № 2348
Усл. печ. л. 8,0
Тираж 2200 экз.

Выходит ежемесячно, распро-
страняется только по подписке
© «Право в Вооруженных Силах –
Военно-правовое обозрение»

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



АНТИКОРРУПЦИЯ-2012: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В.М. Корякин, доктор юридических наук

Журнал «Право в Вооруженных Силах» в своем последнем номере за очередной год традиционно подводит итоги правового обеспечения антикоррупционной деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации¹.

Как известно, активная антикоррупционная деятельность на плановой основе осуществляется в нашей стране с 2009 г., когда вступил в силу «пакет» антикоррупционных законов, основным из которых, безусловно, является Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ. При этом, на фоне усиления антикоррупционной направленности внутренней государственной политики наблюдается рост коррупционной преступности в стране в целом и военной организации государства в частности.

На состоявшемся 27 сентября 2012 г. заседании Коллегии Следственного комитета Российской Федерации отмечено, что при общем снижении преступности в стране на 6 % кривая правонарушений коррупционной направленности в 2012 г. заметно подскочила вверх. За восемь месяцев было выявлено более 40 тыс. таких преступлений, причем около 8 тыс. из них пришлось на долю взяточников. В первом полугодии в производстве следственных органов находились 15 852 уголовно-коррупционных дела. Это почти на треть больше аналогичного периода прошлого года².

«Не отстают» и Вооруженные Силы. Как отметил в интервью «Российской газете» главный военный прокурор генерал-полковник юстиции С.Н. Фридинский, в структуре правонарушений, совершаемых военнослужащими, растет число общеуголовных составов, меняется мотивация преступлений. При этом, корыстный мотив стал доминирующим в большей части таких деяний, а мздоимство возросло почти вдвое. Ущерб государству увеличился более чем в 2,5 раза и превысил 3 млрд руб. По-прежнему распространены посягательства на государственное имущество и бюджетные средства, и в первую очередь выделенные на гособоронзаказ. В 2012 г. органами во-

енной прокуратуры выявлены почти 3 тыс. нарушений, связанных с нецелевым и неэффективным расходованием бюджетных денег, злоупотреблениями при проведении конкурсов и аукционов, заключении и выполнении контрактов. Эти действия нанесли государству ущерб на сумму свыше 400 млн руб. С помощью органов военной прокуратуры в казну было возвращено почти четверть миллиарда рублей³. В числе привлеченных к уголовной ответственности за коррупционные преступления все чаще фигурируют воинские должностные лица высокого ранга, в том числе высшие офицеры (см. приложение).

Приведенные неутешительные статистические данные позволяют сделать вывод, что эффективность антикоррупционной деятельности остается невысокой, что Россия находится пока еще в самом начале многотрудного пути к некорруптивному обществу.

В 2012 г. предпринят ряд мер по совершенствованию организационно-правовых основ противодействия коррупции. К числу наиболее важных решений в данной сфере следует отнести Национальный план противодействия коррупции на 2012 – 2013 гг., утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297. Указанный План, в частности, предписывает Правительству Российской Федерации издать до 1 октября 2012 г. типовой нормативный акт, обязывающий должностных лиц сообщать в случаях, установленных федеральными законами, о получении ими подарка в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей. В указанном акте должны быть определены такие понятия, как «получение подарка в связи с должностным положением или в связи с исполнением служебных обязанностей», «подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями», должен быть установлен срок, в течение которого необходимо сообщить о получении подарка, и определен порядок сдачи подарка, порядок его

¹ Корякин В.М. Антикоррупция-2009: основные итоги // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 12; Его же. Антикоррупция-2010: некоторые итоги и задачи // Там же. 2010. № 11; Его же. Антикоррупция-2011: продолжение следует // Там же. 2011. № 12.

² Гаврилов Ю. Кривая роста: коррупционных преступлений в России стало больше // Рос. газ. 2012. 28 сент.

³ Гаврилов Ю. Откат дает не только пушка // Рос. газ. 2012. 3 сент.



оценки, реализации и зачисления средств, вырученных от его реализации, в соответствующий бюджет, а также порядок выкупа подарка.

В 2012 г. получила разрешение проблема, которая поднималась нами на страницах журнала «Право в Вооруженных Силах» еще более двух лет назад: проблема контроля за доходами лиц, замещающих в Минобороны России должности, не относящиеся ни к государственной гражданской службе, ни к военной службе⁴. В результате значительное число должностных лиц, замещающих так называемые коррупциогенные должности (работники военных комиссариатов, финансисты, профессорско-преподавательский состав военных образовательных учреждений и др.), оказались вне зоны контроля. В целях исправления данной ситуации издан приказ Министра обороны Российской Федерации от 3 апреля 2012 г. № 788, которым утвержден Перечень должностей в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, при замещении которых работники и граждане, претендующие на их замещение, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. В развитие данного приказа указаниями статс-секретаря – заместителя Министра обороны Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 205/2/600 утверждены Методические рекомендации по временному порядку представления работниками, замещающими на основании трудовых договоров должности в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Минобороны России, и гражданами, претендующими на замещение этих должностей, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Таким образом, созданы все правовые условия для того, чтобы в первом квартале 2013 г. кадровыми органами Вооруженных Сил Российской Федерации были осуществлены сбор и обобщение данных о доходах значительно более широкого круга лиц, чем это имело место в прошлые годы.

В 2012 г. получила развитие и конкретизацию в соответствующих правовых актах Минобороны России такая важнейшая антикоррупционная мера, как формирование в Вооруженных Силах Российской Федерации нетерпимости к коррупционному поведению, повышение уровня правовых знаний военнослужащих и лиц гражданского персонала. Так, приказом Министра обороны Российской Федерации «О мерах по реализации в Вооруженных Силах Российской Федерации постановления Правительства Российской Фе-

дерации от 29 декабря 2011 г. № 1198⁵» от 6 августа 2012 г. № 2195 утверждены Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам военнослужащих, необходимым для исполнения обязанностей по воинским должностям, подлежащим замещению высшими, старшими, младшими офицерами, солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации. В данном документе в число профессиональных навыков, которыми должны обладать военнослужащие, замещающие воинские должности в органах военного управления оперативных, оперативных территориальных объединений и оперативно-тактических объединений, включены навыки в организации мероприятий по противодействию коррупции.

В отношении федеральных государственных гражданских служащих Минобороны России издан приказ Министра обороны Российской Федерации от 16 июля 2012 г. № 1850, которым утверждены Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими. В число профессиональных знаний, которыми должны обладать гражданские служащие категории «руководители», включено знание ими процесса прохождения государственной гражданской службы и противодействия коррупции.

Важным свидетельством осознания руководством Минобороны России важности формирования антикоррупционного правосознания военнослужащих являются указания Министра обороны Российской Федерации от 21 марта 2012 г. № 205/2/180 по рассматриваемому вопросу.

В данном документе констатируется, что анализ состояния воинской дисциплины и правопорядка в Вооруженных Силах Российской Федерации показывает, что большинство правонарушений в воинской среде происходит из-за слабого знания военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, и гражданами (военнослужащими), поступающими на военную службу по контракту, ограничений, запретов и обязанностей, связанных с прохождением военной службы, определенных законодательством.

В целях профилактики правонарушений и повышения правовой грамотности личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации, комплектования воинских должностей высококвалифицированными специалистами Министр обороны Российской Федерации требует от органов военного управления и воинских должностных лиц:

1) провести работу в подчиненных органах военного управления, воинских частях и организациях по разъяснению ограничений и запретов, распрост-

⁴ Корякин В.М. Должны ли подвергаться учету и контролю доходы лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, замещающих должности с коррупционными рисками? // Право в Вооруженных Силах. 2010. № 8.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации «О присвоении, изменении и лишении классной квалификации военнослужащих» от 29 декабря 2011 г. № 1198.



раняющихся на военнослужащих, проходящих военную службу по контракту;

2) довести под роспись требования федерального законодательства и нормативных правовых актов, указанные в Перечне ограничений и запретов, распространяющихся на военнослужащих, проходящих военную службу по контракту⁶:

– до военнослужащих, проходящих военную службу по контракту;

– до граждан (военнослужащих), поступающих на военную службу по контракту, при заключении первого контракта.

Один экземпляр указанного Перечня предписывается хранить в качестве приложения к контракту о прохождении военной службы в первом экземпляре личного дела военнослужащего, второй экземпляр выдавать военнослужащему на руки.

Среди других правовых актов Минобороны России по антикоррупционной проблематике, принятых и вступивших в действие в 2012 г., следует назвать приказ Министра обороны Российской Федерации «О Порядке проведения в Министерстве обороны Российской Федерации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Министерства обороны Российской Федерации» от 19 декабря 2011 г. № 2610 (вступил в силу с 26 февраля 2012 г.)⁷, а также Адми-

нистративный регламент Минобороны России по предоставлению государственной услуги «Осуществление приема граждан, обеспечение своевременного и в полном объеме рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок», утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1600. В указанном Административном регламенте предусмотрен раздел «Особенности выполнения административных процедур по обращениям, связанным с фактами коррупции в Министерстве обороны».

Таким образом, из анализа рассмотренных выше правовых актов можно сделать вывод, что в целом в уходящем году Минобороны России достаточно последовательно осуществляется комплекс мер по противодействию коррупции. Однако эффективность этих мер, судя по приведенным в начале настоящей статьи статистическим данным о коррупционной преступности, остается невысокой. Это обстоятельство свидетельствует об актуальности данного направления деятельности органов военного управления и воинских должностных лиц. Соответственно и для журнала «Право в Вооруженных Силах» антикоррупционная проблематика будет оставаться в 2013 г. в зоне особого внимания.

Приложение

СВЕДЕНИЯ

о высших офицерах, осужденных в 2012 г. за совершение коррупционных преступлений

№ п/п	Воинское звание, инициал, фамилия, должность	Содержание преступного деяния	Назначенное наказание	Источник информации
1	Генерал-майор медицинской службы А. Белевитин, начальник ГВМ У Минобороны России	Получение взятки в крупном размере (180 тыс. евро), злоупотребление должностными полномочиями при закупках медицинского оборудования	8 лет лишения свободы, штраф 800 тыс. руб., конфискация имущества, лишение воинского звания	«Российская газета», 26 июля 2012 г.
2	Генерал-лейтенант В. Двуреченский, заместитель командующего КСпН по тылу	Злоупотребление должностными полномочиями, хищение бюджетных средств при осуществлении закупок продовольствия для войск	8 лет лишения свободы, штраф 300 тыс. руб., конфискация имущества, лишение воинского звания и государственных наград	«Российская газета», 2 сентября 2012 г.

⁶ Данный Перечень прилагается к упомянутым указаниям и представляет собой выписку из норм федеральных законов «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ, «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ, Закона Российской Федерации «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. № 5485-1, Положения о порядке прохождения военной службы, Общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации, Инструкции о порядке допуска к государственной тайне военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации и граждан Российской Федерации, пребывающих в запасе и поступающих на военную службу по контракту, либо подлежащих призыву на военную службу (в том числе по мобилизации), на военные сборы, а также граждан Российской Федерации, не пребывающих в запасе и подлежащих призыву для прохождения военной службы, которым требуется допуск к государственной тайне для исполнения служебных обязанностей, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 27 октября 2010 г. № 1313, Инструкции об организации выезда из Российской Федерации военнослужащих и лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации от 31 июля 2006 г. № 250.

⁷ Данный приказ пришел на смену приказу Министра обороны Российской Федерации «О Порядке проведения в Министерстве обороны Российской Федерации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) Министерства обороны Российской Федерации» от 29 марта 2010 г. № 299.



ФОРМУЛИРОВАНИЕ ОСНОВАНИЙ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩЕГО К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

*Е.А. Глухов, преподаватель СПВИ ВВ МВД России, кандидат юридических наук,
подполковник юстиции*

В праве под ответственностью понимается главным образом применение государственного принуждения к виновному лицу за совершенное им правонарушение. Ответственность здесь рассматривается как мера принуждения, приводящая к неблагоприятным последствиям, со стороны власти в связи совершенным правонарушением. Кроме того, об ответственности можно говорить только в связи с противоправным деянием как о последствиях такого деяния.

Приведенные общие положения относятся к юридической ответственности любого вида, применимы они и к правоотношениям по привлечению граждан к дисциплинарной ответственности. Дисциплинарная ответственность применяется в сфере общественных отношений, складывающихся по поводу выполнения гражданами трудовых функций в организациях, учреждениях и на предприятиях, а также по поводу исполнения военнослужащими обязанностей военной службы¹. При этом, дисциплинарная ответственность применяется в случае совершения военнослужащим дисциплинарного проступка, т. е. за противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет за собой уголовной или административной ответственности (п. 1 ст. 28.2 Федерального закона «О статусе военнослужащих», ст. 47 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации. Далее – ДУ ВС РФ).

В свою очередь, в соответствии со ст. 1 ДУ ВС РФ воинская дисциплина есть строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами Российской Федерации, общевойсковыми уставами Вооруженных Сил Российской Федерации и приказами командиров (начальников).

Для наступления дисциплинарной ответственности необходимо наличие как минимум трех оснований – нормативного, фактического и волевого.

Под нормативным основанием любой юридической ответственности понимаются правовые нормы,

предусматривающие ее наступление в том или ином случае. Фактическим основанием юридической ответственности является конкретное виновное противоправное деяние (правонарушение). Нормативным основанием дисциплинарной ответственности являются нормативные правовые акты, определяющие противоправность и общественную вредность дисциплинарных проступков военнослужащих, которые не влекут за собой уголовной и административной ответственности, но предусматривают обязательность их исполнения.

Под фактическим основанием дисциплинарной ответственности следует понимать совершенный военнослужащим дисциплинарный проступок, т. е. такое правонарушение, которое состоит в виновном действии (бездействии), выражающемся в нарушении воинской дисциплины.

По действующему законодательству не каждое лицо, совершившее деяние, содержащее признаки дисциплинарного проступка, подлежит обязательному привлечению к дисциплинарной ответственности. Так, в соответствии со ст. 52 ДУ ВС РФ при совершении военнослужащим дисциплинарного проступка командир (начальник) может ограничиться напоминанием военнослужащему о его обязанностях и воинском долге. Кроме того, нередко реакция командира на дисциплинарные проступки может выражаться в виде критики поведения подчиненных, объявления им замечаний и порицаний, что также не является применением дисциплинарных взысканий. Таким образом, командир (начальник) имеет определенную степень усмотрения по вопросам применения дисциплинарной власти. Следовательно, по мнению автора, кроме общепринятых нормативного и фактического оснований привлечения к дисциплинарной ответственности необходимо различать еще и волевое основание такого процесса со стороны командира (начальника).

В настоящей статье нас будут интересовать главным образом фактические основания привлечения к дисциплинарной ответственности военнослужащих. Причем ниже будет произведен анализ неко-

¹ Военная администрация: учеб. / под общ. ред. В.М. Корякина. М., 2012.



торых типовых и распространенных формулировок привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности с точки зрения точности формулировок наложения взысканий.

Итак, в целях оказания воспитательного воздействия на самого правонарушителя и окружающих, а также профилактики правонарушений при объявлении военнослужащему дисциплинарного взыскания указываются причина наказания и суть дисциплинарного проступка (абз. 8 ст. 91 ДУ ВС РФ).

В «Толковом словаре русского языка» под редакцией С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой (М., 1995) понятие «причина» характеризуется как явление, вызывающее, обуславливающее возникновение другого явления; основание, предлог для каких-либо действий, а понятие «суть» – как самое главное и существенное в чем-нибудь.

Таким образом, причина наказания обуславливает возникновение дисциплинарной ответственности, т. е. в деянии правонарушителя установлены все признаки состава дисциплинарного проступка, отсутствуют обстоятельства, исключающие дисциплинарную ответственность, и командир (начальник) принял решение не ограничиваться напоминанием военнослужащему о его обязанностях и воинском долге. Суть дисциплинарного проступка представляет собой краткое разъяснение взаимосвязи правонарушений подчиненного и нарушенных им при этом правовых норм.

На практике же, на наш взгляд, вышеприведенное требование ДУ ВС РФ о доведении причинны наказания и сути дисциплинарного проступка часто не выполняется. Многие командиры (начальники) просто не умеют правильно формулировать и обосновывать основания применения ими в отношении подчиненных дисциплинарных взысканий.

Ниже приведем наиболее распространенные ошибки формулировок приказов о привлечении подчиненных военнослужащих к дисциплинарной ответственности.

1. За низкую исполнительность

В русском языке слово «исполнительность» означает свойство человека старательно, точно и хорошо исполнять обязанности. Прилагательное «низкий» в данном случае означает не достигающий среднего уровня, небольшой, незначительный. Следовательно, использованное командиром (начальником) словосочетание «низкая исполнительность», во-первых, относится к внутренним свойствам человека, его внутреннему миру. Получается, что человек привлекается к ответственности за свое мировоззрение, за мысли, а не за конкретные противоправные деяния. Во-вторых, указанная формулировка означает, что командир (начальник) наказал подчиненного за одно из качеств его личности, которое он оценил, измерил и сделал вывод о том, что

это качество (исполнительность) у наказанного подчиненного находится на более низком уровне, чем у большинства членов воинского коллектива. В этой связи представляют интерес вопросы: можно ли наказывать подчиненного за среднюю исполнительность; среди какого коллектива измеряется уровень этой исполнительности; по какой именно шкале. Ответов на все эти вопросы в приказах о привлечении военнослужащего к дисциплинарной ответственности, как правило, не содержится.

Согласитесь, что какого-либо правонарушения из анализа словосочетания «низкая исполнительность» не усматривается. Между тем военнослужащий может быть наказан лишь за конкретное правонарушение с соблюдением правил о сроке давности привлечения к дисциплинарной ответственности.

Таким образом, дисциплинарные взыскания с формулировкой «за низкую исполнительность» считая незаконными уже потому, что они не содержат не только описания правонарушения, но и вообще указания на какое-либо деяние.

2. За халатное отношение к чему-либо

Существительное «отношение» в толковом словаре означает тот или иной характер поведения, взгляд на что-либо, восприятие чего-либо. Смысл прилагательного «халатный» согласно словарю Ожегова – небрежный и недобросовестный в выполнении своих обязанностей². Анализируя указанное словосочетание (халатное отношение) целиком, получим его смысловое значение как небрежный и недобросовестный в выполнении обязанностей характер поведения.

Добросовестное отношение к исполнению какого-либо дела приветствуется и в коллективе, и у старшего начальства. Но существует ли такая обязанность у военнослужащего – исполнять обязанности именно добросовестно, с желанием? По мнению автора, нет. Военнослужащий обязан просто исполнять должностные, общие и специальные обязанности, независимо от внутреннего желания и характера поведения. Он может не хотеть их выполнять, выполнять их без всякого желания, но такое поведение является все-таки правомерным, за него нельзя наказывать.

Как и в ранее рассмотренной формулировке взыскания, здесь также не оговаривается какого-либо противоправного действия и действия вообще. Наказание за отношение к чему-либо, за характер человека фактически означает наказание военнослужащего просто за одно из внутренних качеств своей личности, которое даже не обязательно проявляется вовне. Например, за десятилетний срок прохождения военной службы на должностях военно-юридического профиля автору встречались некоторые приказы о наказаниях курсантов и слушателей за халатное или недобросовестное отношение к учебе

² Толковый словарь русского языка / под ред. С.И. Ожегова. М., 1990.



ному процессу (к учебе). Представляется непонятным, по каким психологическим тестам и методикам командиры узнали о негативном отношении курсанта или слушателя ко всему учебному процессу, как они смогут это доказать в суде.

Учитывая изложенное, взыскания с указанной формулировкой считаю незаконными.

Кроме того, что формулировка взыскания с употреблением слов «халатность, халатный» затрагивает честь, достоинство и деловую репутацию человека, к которому указанные эпитеты обращены, данная формулировка содержит и признаки состава преступления, предусмотренного ст. 293 Уголовного кодекса Российской Федерации (халатность). Следовательно, если в приказе о наказании военнослужащий будет наказан за «халатное отношение», то по указанному факту необходимо проводить проверку в целях принятия решения о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела с вынесением постановления. Иначе такие записи в служебных карточках и в приказах о наказании можно расценить как сокрытие преступлений командованием.

3. Самоустранение от организации и проведения работы по...

Определение слова «самоустранение» в «Толковом словаре русского языка» под ред. Д.Н. Ушакова дается через его составляющие. Самоустраниться означает устраниться от своего собственного дела, перестать заботиться о нем, следить за ним³.

Однако военнослужащий, выполняя функцию по защите Отечества, должен исполнять обязанности военной службы, а не вести какие-либо собственные дела. Какие именно случаи относятся к исполнению обязанностей военной службы, указано в ст. 37 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». Следовательно, военнослужащий может быть наказан за неисполнение некоторых обязанностей военной службы, но не своего собственного дела.

Кроме того, о самоустранении можно вести речь в случае полного отказа военнослужащего от исполнения возложенной обязанности, некачественное же выполнение некоторых обязанностей или их исполнение не в полном объеме устранением (самоустранением) не является.

4. За подрыв боевой готовности

Для уяснения сущности вышеуказанного словосочетания необходимо сначала выяснить, что же именно «подорвал» привлеченный к ответственности военнослужащий. Под боевой готовностью войск понимается их *состояние, определяющее степень их подготовленности, способность и готовность в установленный срок приступить к выполнению возложенных на них боевых задач* и успешно

их *выполнить*. С этой целью в современных армиях предусматривается поддержание войск в постоянной (повседневной) боевой готовности, которая обеспечивается необходимой укомплектованностью войск, а также высокой выучкой личного состава⁴.

Основными показателями, определяющими боевую готовность воинской части, являются: укомплектованность личным составом и обеспеченность всеми видами вооружения и военной техники, высокая боевая выучка и слаженность действий личного состава, высокие морально-психологические качества и дисциплина личного состава, отличное состояние и содержание вооружения и военной техники, обеспеченность войск всеми видами материальных средств и содержание их в качественном исправном состоянии, хорошо налаженное оповещение и управление, заблаговременное и детальное планирование всех мероприятий по боевой готовности, систематическое уточнение планов⁵.

Подрыв – в переносном смысле уничтожение или сильное повреждение чего-либо⁶.

Таким образом, в самом общем смысле подрыв боевой готовности – это действие, сильно повредившее либо приведшее к полному уничтожению способности военной организации в установленный срок успешно выполнить возложенные на нее боевые задачи.

Однако для того чтобы повредить (уменьшить, снизить) способность, например, воинской части выполнить ее боевые задачи, нужно как минимум сравнивать действия нарушителя и эти боевые задачи как причину и следствие. На практике же вряд ли кто-то из командиров (начальников) действительно анализирует взаимосвязь таких действий именно с боевыми задачами, которые, как правило, секретны и даже не доведены до многих должностных лиц. Кроме того, слово «подрыв» означает не просто негативные последствия каких-либо неправомерных действий нарушителя, а практически полное уничтожение способности военной организации выполнить боевые задачи после таких действий. Получается, до действий провинившегося боевая готовность воинской части находилась на высоком заданном уровне, а после совершения им каких-либо, пусть даже и неправомерных, действий о боевой готовности воинской части можно даже не говорить, ее больше нет.

Кроме того, после подрыва боевой готовности и состояние боевой готовности указанной военной организации в установленных докладах и донесениях должно также числиться как неудовлетворительное. Но, как правило, из-за какого-либо единичного дисциплинарного проступка подчиненного, даже и грубого, командиры (начальники) не оцени-

³ Толковый словарь русского языка: ок. 30000 слов / под ред. Д.Н. Ушакова. М., 2010. С. 805.

⁴ Большая советская энциклопедия: в 30 т. М., 1971.

⁵ URL: http://encyclopedia.mil.ru/encyclopedia/dictionary/details_rvsn.htm?id=12675@morfdictionary

⁶ Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. М., 2010. С. 618.



вают состояние боеготовности своего воинского коллектива как неудовлетворительное, не указывают об этом в установленных донесениях и отчетах.

Если же предположить, что вред от проступка подчиненного такой большой, что действительно привел боеготовность воинского коллектива в неудовлетворительное состояние, то в действиях причинителя такого вреда можно усмотреть признаки преступления (предусмотренного, например, ст.ст. 286, 293, 332, 340 Уголовного кодекса Российской Федерации). Ведь отнесение реально наступившего последствия к существенному вреду обуславливает признание деяния преступлением. Тогда по указанному правонарушению необходимо, кроме разбирательства, проводить проверку согласно уголовно-процессуальному законодательству, возбуждать уголовное дело или отказывать в возбуждении уголовного дела.

Учитывая изложенное, теоретически возможно и законно наказание за подрыв боевой готовности, но на практике такие ситуации крайне редки, и во встречающихся автору приказах указанная формулировка основания наказания не подтверждалась.

5. За пререкания с начальником

Пререкаться – препираться, вступать в спор, прения, преимущественно без важного повода⁷.

В данном случае военнослужащий привлекается к дисциплинарной ответственности за вступление в спор, за дискуссию с командиром. Принцип единоначалия и беспрекословности воинского подчинения не допускает обсуждение и критику приказа командира (начальника), что закреплено в ст. 39 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации (далее – УВС ВС РФ). Вместе с тем, УВС ВС РФ запрещено обсуждение именно приказа командира (начальника), а не любого его высказывания или фразы. Далеко не всегда любое изречение командира (начальника) является приказом, отданным в установленном законом порядке; командир (начальник) может и задавать вопросы, просто разговаривать. Кроме того, понятия «критика» и «обсуждение» не тождественны понятию «пререкание». Тематика пререканий не обязательно относится к выполнению какого-либо действия (приказа), и может быть связана даже с не относящимися к военной службе вещами и событиями.

Следовательно, сам по себе разговор с начальником с элементами спора, с постановкой ему вопросов не запрещен законодательством, а потому не может рассматриваться как правонарушение, быть причиной наказания. Более того, абз. 2 ст. 43 УВС ВС РФ даже предписывает подчиненному обратиться

к командиру (начальнику) с просьбой повторить приказ в случае непонимания его требований, что также можно с некоторой натяжкой отнести к пререканиям.

И наконец, последний аргумент в пользу незаконности наказания «за пререкания с начальником» – статья 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁸, которая гласит: «Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей». Схожая формулировка содержится и в ст. 10 французской Декларации прав человека и гражданина⁹, согласно которой никто не должен быть притесняем за свои взгляды, даже религиозные, при условии, что их выражение не нарушает общественный порядок, установленный законом.

6. За обман начальника

Обман представляет собой лживые, нечестные слова или поступки человека, который хочет, чтобы у вас создалось неправильное мнение о чем-то¹⁰.

Можно ли обманывать начальника? Согласно ст. 17 УВС ВС РФ военнослужащий должен быть честным. Но честность и обман – это понятия большей частью моральные, нравственные ценности. Вышеприведенная правовая норма обязывает военнослужащего вести себя честно, т. е. фактически вторгается в область регулирования морали и нравственности. По-видимому, это пережиток прошлого, так как подобные правовые предписания содержались во всех ранее существующих воинских уставах вплоть до уставов Петра I. Так, например, еще в 1720 г. в Морском Уставе было указано, что «всем христианам надлежит христиански честно жить, и не в лицемерном страхе божьем содержать себя».

Однако, как отмечал Гегель, «моральная сторона и моральные заповеди не могут быть предметом положительного законодательства»¹¹. Законодательство не может декретировать нравственность; мораль обеспечивается, прежде всего, внутренней самооценкой (совестью), а также неблагоприятной реакцией окружения (общества). Согласимся с мнением А.В. Сергеева¹², что с теоретических позиций основанием любого вида юридической ответственности может служить лишь соответствующий вид правонарушения, поэтому аморальные проступки невозможно выделять в качестве самостоятельного основания дисциплинарной ответственности.

В настоящей статье не будем углубляться в тематику взаимоотношений морали и юридической от-

⁷ Там же. С. 675.

⁸ СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

⁹ Французская Республика: Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 26 – 29.

¹⁰ Толковый словарь русского языка / под ред. Д.В. Дмитриева. М., 2003

¹¹ Гегель Г. Соч. М.;Л., 1934. С. 233.

¹² Сергеев А.В. Основание дисциплинарной ответственности // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2005. № 4. С. 86.



ветственности на военной службе, оставив это для отдельного исследования, и возвратимся к рассмотрению вопроса о законности наложения дисциплинарного взыскания за аморальный проступок – обман начальника. Формально имеет место нарушение военнослужащим требования нормативного правового акта – ст. 17 УВС ВС РФ. Однако существует еще и ст. 51 Конституции Российской Федерации, провозглашающая, что никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников. Поэтому, исходя из принципа необходимости соответствия законодательства Российской Федерации ее Конституции, обман начальника в форме предоставления необъективной информации, касающейся себя, не должен быть наказуем.

Кроме того, поскольку в ст. 17 УВС ВС РФ просто декларируется необходимость военнослужащего быть честным, то возникает вопрос: распространяется ли такая моральная обязанность только на служебные вопросы или и на внеслужебную жизнедеятельность? Во втором случае военнослужащий оказывается не защищенным от вторжения в тайну его личной жизни, что запрещено ст. 23 Конституции Российской Федерации.

7. Отдельно следует остановиться на целой группе формулировок наказаний оценочного характера: за слабую обученность, за неудовлетворительную оценку возглавляемому подразделению, за неэффективную (неудовлетворительную) работу, за отсутствие надлежащего спроса (контроля) и т. д.

Все вышеуказанные формулировки правонарушений свидетельствуют об имеющейся деятельности воинских должностных лиц по выполнению своих обязанностей, но качество этой деятельности, ее результативность оценивается командованием на «неудовлетворительно»; т. е. сами служебные обязанности привлекаемые к дисциплинарной ответственности военнослужащие исполняют: они учатся, контролируют и т. п., но не достигают при этом требуемого от них результата. Но и требуемый от них результат также с трудом поддается объективному измерению и зависит главным образом от двух параметров: от оценки направления их участка работы (на котором могут трудиться и иные должностные лица, а потому оценка участка работы интегрируется из труда определенного коллектива) и от субъективного мнения старшего начальника или проверяющего.

Что касается оценки деятельности военнослужащего в какой-либо сфере, то, естественно, любая деятельность в зависимости от результативности может быть оценена по определенным критериям. Проблема заключается в том, что, как правило, та-

кие критерии или не разработаны для многих видов воинской деятельности, или регламентированы лишь поверхностно, на уровне всей воинской части, а не отдельного должностного лица. Использование командирами оценочных понятий и категорий выступает предпосылкой их усмотренческих и произвольных решений. Вопрос о применении или неприменении нормы права и дисциплинарной власти в каждом конкретном случае сводится к правильной оценке командиром возможности подвести обстоятельство дела под общий признак, указанный в законодательстве¹³.

Чем шире предоставленное субъекту усмотрение, указывает А.А. Малиновский, тем многообразнее могут быть и различные злоупотребления правом¹⁴. Предоставленное субъекту правоприменения усмотрение может влечь как справедливые и оптимальные его действия, так и злоупотребление усмотрением, в том числе и коррупцию как одну из форм его проявления. Кроме того, повышает здесь риск возникновения коррупционных отношений и возможность командира (начальника) не обосновывать, не мотивировать свои решения (в том числе о наложении дисциплинарных взысканий) в пределах предоставленных полномочий. В свою очередь, огромный объем обязанностей, многие из которых заранее не выполнимы в полном объеме, только способствует проявлению коррупционных отношений и привлечению военнослужащих к дисциплинарной ответственности с размытыми, нечеткими формулировками.

Кроме того, как показывает практика, многие военнослужащие привлекаются к дисциплинарной ответственности за какие-либо упущения своих подчиненных. Именно за неэффективное руководство воинскими коллективами довольно часто применяются дисциплинарные взыскания с формулировками нарушений оценочного характера. В качестве примера приведем выдержку из приказа Министра обороны Российской Федерации «О неудовлетворительном состоянии противопожарной защиты на объектах Дальневосточного военного округа и наказании виновных» от 5 мая 1998 г. № 214. Основанием для издания данного приказа стал пожар, случившийся 3 апреля 1998 г. в одном из хранилищ полка ДВО, в результате чего произошли возгорание техники и подрыв находящихся в ней боеприпасов. По результатам работы комиссии, расследующей обстоятельства случившегося, Министр обороны Российской Федерации объявил в указанном приказе следующие дисциплинарные взыскания:

– *За неудовлетворительный контроль за организацией внутренней службы и соблюдением требований пожарной безопасности в парках воинских*

¹³ Корякин В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: моногр. М., 2009. С 87.

¹⁴ Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом как юридический феномен: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С. 38.



частей дивизии заместителя командира дивизии по вооружению полковника М. предупредить о неполном служебном соответствии.

– За отсутствие контроля за деятельностью подчиненных должностных лиц по организации хранения вооружения и военной техники противопожарной защиты в частях соединения командира дивизии полковника Ш. предупредить о неполном служебном соответствии.

– За неудовлетворительную проверку организации и состояния противопожарной защиты на объектах военного округа и низкий контроль за выполнением на них требований нормативных документов, направленных на предотвращение пожаров, начальника службы противопожарной защиты и местной обороны ДВО подполковника К. предупредить о неполном служебном соответствии.

– За необеспечение контроля за организацией хранения вооружения, военной техники и боеприпасов, несения внутренней службы и выполнения требований пожарной безопасности в парках военного округа заместителю командующего войсками ДВО по вооружению генерал-лейтенанту И. объявить строгий выговор.

– За невыполнение требований по обеспечению пожаробезопасности на объектах военного округа заместителю командующего войсками ДВО по тылу – начальнику тыла генерал-лейтенанту Т. объявить строгий выговор.

– За низкую требовательность к подчиненным должностным лицам по проведению взрывопожаробезопасных мероприятий на объектах объединения командующему армией генерал-майору Б. объявить строгий выговор.

– За низкий уровень организации надзора и контроля за выполнением организационных и технических мероприятий, направленных на предотвращение пожаров в Вооруженных Силах Российской Федерации, начальнику Службы пожарно-спасательной и местной обороны Вооруженных Сил Российской Федерации полковнику Х. объявить строгий выговор.

– За неудовлетворительную работу по организации парковой службы, неудовлетворительное состояние противопожарной защиты на объектах парков заместителю командующего армией по вооружению полковнику Р. объявить строгий выговор.

– За отсутствие эффективного контроля за выполнением мероприятий по обеспечению взрывопожаробезопасности объектов в условиях повышенной пожароопасности в весенний период командующему войсками ДВО генерал-полковнику Ч. объявить выговор.

Как видно, деятельность всех вышеназванных воинских должностных лиц по организации противопожарной защиты в подчиненных военных организациях была признана неудовлетворительной.

Причем конкретными виновниками пожара они не являлись, но все равно были привлечены к ответственности, т. е. в первую очередь за нарушения подчиненных должностных лиц. А критерии оценки их деятельности нормативно четко определены не были, неудовлетворительную оценку своей деятельности они получили из-за факта пожара, случившегося, во-первых, вдали от места их военной службы, а во-вторых, ввиду наличия у всех из них общей заранее не выполнимой в полном объеме обязанности по предотвращению пожаров. Фактически почти любого командира можно наказать за любое происшествие и преступление, произошедшее в подчиненной ему воинской части.

Важным здесь представляется то, что если военнослужащий осуществляет деятельность по выполнению своих обязанностей (хоть даже и плохо), то наказывать его с формулировкой «за их невыполнение» уже нельзя, так как нормативные правовые акты, налагающие на него указанные обязанности, он не нарушает. Анализ же положений УВС ВС РФ об обязанностях командиров (начальников) позволяет прийти к выводу о том, что исполнение указанных обязанностей представляет собой процесс, деятельность, а не достижение конкретного результата. Такой вывод следует из семантического толкования глаголов, содержащихся в статьях нормативных правовых актов об общих и должностных обязанностях командиров всех степеней (проводить политику государства, постоянно совершенствовать подготовку и методы управления, руководить научной, изобретательской и рационализаторской работой, поддерживать боевую и мобилизационную готовность, разрабатывать планы, обеспечивать имуществом, организовывать правильную эксплуатацию и хранение техники, повышать полевою выучку, проводить занятия и т. п.). Следовательно, если военнослужащий осуществляет сам процесс по выполнению своих обязанностей, но не достигает требуемого результата, то формально правонарушения он не совершает, наказывать его за такую деятельность нельзя.

Что касается получения личной неудовлетворительной оценки (с точки зрения старшего начальника) военнослужащим по одному из предметов обучения, то и здесь не усматривается самого события правонарушения. Рассматривая дело по законности наложения дисциплинарного взыскания за несдачу водителем зачета по знанию Правил дорожного движения (получения им неудовлетворительной оценки), Московский окружной военный суд указал следующее: «данное взыскание было наложено на заявителя за допущенное нарушение воинской дисциплины, выразившееся в нарушении пункта 46 приказа Федеральной пограничной службы Российской Федерации от 26 марта 1996 года № 210 (Наставление по танкотехническому и автотехниче-



скому обеспечению органов пограничной службы Российской Федерации), в котором перечислены обязанности водителя. Однако в соответствии с пунктом 1 статьи 28.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и статьей 47 Дисциплинарного устава одним из признаков дисциплинарного проступка является противоправность действий (бездействия) военнослужащего. Достаточных же оснований для признания противоправными действий заявителя, связанных с неудовлетворительной сдачей им зачета по Правилам дорожного движения, не имеется. Поскольку в указанных действиях отсутствует состав дисциплинарного проступка, то указанное взыскание не соответствует закону»¹⁵.

8. Расплывчатые формулировки оснований дисциплинарных взысканий

При проверке служебных карточек курсантов одного из военных вузов автору встречались довольно неконкретные и расплывчатые формулировки причин наказания в дисциплинарном порядке. При их изучении просто невозможно понять, что же противоправного сделал уже привлеченный к ответственности военнослужащий, в чем общественная опасность его проступка. Для иллюстрации приведу отрывок из акта проверки ведения дисциплинарной практики, составленного автором: «курсанту М. объявлен выговор за невыполнение требований настоящего устава; курсанту Х. – за невыполнение обязанностей военной службы, курсанту З. – за недобросовестное отношение к своим обязанностям, курсанту А. – за невыполнение своих обязанностей». Сюда же можно отнести и дисциплинарные взыскания с формулировками «за нарушение требований дисциплинированности», «за нарушение дисциплины строя», «за неисполнение должностных обязанностей», «за попытку не выполнить приказ (без указания конкретного приказа)», «за неподдержание внутреннего порядка».

Кроме ранее указанных недостатков, из приведенных формулировок наиболее ярко видно, что подчиненные наказаны без указания какого-либо правонарушения. Если в предыдущих рассмотренных нами формулировках основания взысканий командирами указывались хотя бы какие-то конкретные нарушения подчиненных, то здесь никакой конкретики просто нет.

Обобщая все ранее рассмотренные формулировки оснований привлечения подчиненных к дисциплинарной ответственности, следует прийти к выводу об их дефектности, что, по мнению автора, должно влечь их незаконность. Видимо, командиры (начальники), объявляя дисциплинарные взыскания с

вышеуказанными формулировками, совсем не утруждали себя мыслями о необходимости довести подчиненным суть их дисциплинарного проступка, разъяснить, какие же деяния подчиненных противоправны. Как и в предыдущих семи случаях порядок наложения дисциплинарных взысканий здесь нарушен ввиду их расплывчатых формулировок (не выполняется условие, прописанное в абз. 8 ст. 91 ДУ ВС РФ).

Одновременно такими неумелыми действиями командиров (начальников) нарушается право на защиту привлекаемых к дисциплинарной ответственности военнослужащих. Согласно ч. 2 ст. 45 Конституции Российской Федерации каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. В соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации и ст. 31 Декларации прав и свобод человека и гражданина¹⁶ государственные органы, учреждения и должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. В силу непосредственного действия вышеприведенных конституционных норм любая затрагивающая права и свободы гражданина информация (за исключением сведений, содержащих государственную тайну, сведений о частной жизни, а также конфиденциальных сведений) должна быть ему доступна. Поскольку в силу ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации ограничения права граждан на доступ к информации могут быть установлены только законом, а в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» нет каких-либо указаний на необходимость введения подобных ограничений в отношении привлекаемого к дисциплинарной ответственности военнослужащего, применение названных конституционных норм должно осуществляться прямо и непосредственно.

Как указал в одном из своих постановлений Верховный Суд Российской Федерации, право на защиту может быть реализовано лишь при условии, что обвиняемый точно знает, в совершении каких преступных действий он обвиняется¹⁷. Неконкретность обвинения, расплывчатое, нечеткое изложение в постановлении формулировки обвинения нарушает право обвиняемого на защиту, поскольку обвиняемый, не имея представления о всех фактических и юридических признаках инкриминируемого ему в вину преступления, лишается возможности знать, в чем он обвиняется¹⁸. По аналогии с уголовным процессом такое же правило должно применяться и

¹⁵ URL: <http://movs.msk.sudrf.ru/modules.php?na...1000256453>

¹⁶ Постановление Верховного Совета РСФСР «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» от 22 ноября 1991 № 1920-1 / Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52, Ст. 1865.

¹⁷ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации «Обзор судебной работы военных судов гарнизонов и объединений за I полугодие 1997 года». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

¹⁸ Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л.Н. Башкатов [и др.]. М., 2010. С. 356.



в процессе дисциплинарном, так как общие принципы привлечения человека к юридической ответственности тождественны.

Кроме того, объявление военному служащему дисциплинарного взыскания в форме, не позволяющей понять суть его проступка, не имеет воспитательного воздействия и не принесет никакого профилактического эффекта. У подчиненного будет вырабатываться только страх, что его в любой момент могут наказать. Наказать не то что за какое-то его личное правонарушение, а наказать даже без выявления причинно-следственной связи между его поведением и негативным результатом в какой-либо сфере военно-служебной деятельности. Ведь бесполезно наказывать собаку, которая не знает, за что ее наказывают.

Такая практика, в свою очередь, ведет к усилению правового нигилизма¹⁹, к тенденции жить не «по Уставу», а по понятиям, неписаным правилам поведения. Нарушается здесь и принцип правовой определенности, так как подчиненный вообще не может предвидеть последствия и оценку своих действий со стороны старшего командования.

В чем причина такого положения дел? На взгляд автора, она кроется в нежелании, а отчасти и в неумении руководящего состава военной организации утруждать себя правильными и точными формулировками дисциплинарной практики. Особенно это касается командиров (начальников), которые не имеют в своем подчинении должностных лиц юридической службы и которых даже некому проинформировать об ошибочности и незаконности их действий. Кроме того, основным методом военного управления является императивный метод (метод властных предписаний). Власть составляет саму сущность метода регулирования общественных отношений военным правом. Но такие методы управления в условиях военной действительности приводят к нарциссизму у некоторых командиров (начальников), а для них язык власти не нуждается в обоснованиях.

В связи с вышесказанным следует напомнить, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. В соответствии с п. 6 ст. 1 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации» от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ при использовании русского языка не допускается использования слов и выражений, не соответствующих нормам современного русского литературного языка, за исключением иностранных слов, не имеющих общеупотребительных аналогов в русском языке. Следовательно, и размытая, не доступная для восприятия формули-

ровка оснований дисциплинарных взысканий не должна применяться в деятельности воинских должностных лиц.

Как уже было указано выше, военному служащему привлекаются к дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок, т. е. противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины. В отличие от нарушения уголовного или административного закона, где перечень правонарушений четко определен, к дисциплинарной ответственности военному служащий может быть привлечен за весьма широкий спектр деяний, которые даже не поддаются исчерпывающему описанию. Поэтому с учетом требования законодательства ясно и недвусмысленно формулировать основание привлечения к дисциплинарной ответственности в приказах о наказании подчиненных необходимо кратко и точно описывать правонарушение подчиненного; при этом, не допускать употребления устаревших и многозначных слов и выражений, образных сравнений, эпитетов, метафор, и особенно расплывчатых клише. Наиболее приемлемой, по мнению автора, является следующая формулировка: «За нарушение воинской дисциплины, выразившееся в нарушении военным служащим Ф.И.О. приказа должностного лица (пункта __ нормативного правового акта) в виде совершения им _____ (указание деяния)».

Иначе даже действительно виновный в совершении правонарушения военному служащий сможет оспорить наложенное на него дисциплинарное взыскание. По одному из дел, рассмотренных Верховным Судом Российской Федерации в порядке надзора, последний в качестве нарушения указал: «суды первой и кассационной инстанции не указали, в чем конкретно выразилось нарушение, явившееся поводом к объявлению истцу выговора, в чем состоит вина истца, какие нарушения (действия или бездействие) истцом были допущены после применения первого дисциплинарного взыскания, послужившие основанием к его увольнению»²⁰.

В случае отмены наложенного дисциплинарного взыскания судом или по протесту (представлению) военного прокурора и упадет авторитет командира, наложившего взыскание, и не сработает принцип неотвратимости юридической ответственности за правонарушение.

В заключение хотелось бы сделать вывод о том, что от того, каким образом воинский руководитель конструирует правовые основания дисциплинарной ответственности, зависит интенсивность информационного влияния права и эффективность правового регулирования в целом.

¹⁹ Правовой нигилизм (от лат. *nihil* – ничто, ничего) – отрицание права как социального института, системы правил поведения, которая может успешно регулировать взаимоотношения людей // Большая советская энциклопедия. М., 1969 – 1978.

²⁰ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2004 г. № 11-В04-30к [Электронный ресурс]. URL: <http://iv.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.



КООРДИНИРУЮЩАЯ РОЛЬ ОРГАНОВ ВОЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЮ НАРКОТИКАМИ И ИХ НЕЗАКОННОМУ ОБОРОТУ В ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О.Ю. Петров, кандидат юридических наук, капитан 2 ранга

Несмотря на принимаемые органами военного управления и должностными лицами меры, в Вооруженных Силах Российской Федерации продолжают иметь место факты употребления и распространения военнослужащими наркотических средств. Новый облик Вооруженных Сил, современное развитие вооружения и военной техники, возросшие требования к организации службы и соответственно к качественным характеристикам личного состава диктуют необходимость создания действенной системы противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Значительную долю (65 %) в Вооруженных Силах Российской Федерации составляют военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, в возрасте до 27 лет, а это именно тот возраст, который преобладает среди наркоманов (в России, по экспертным оценкам, не менее 2,5 млн человек употребляют наркотики, из них 70 % – это граждане в возрасте до 30 лет). В связи с этим на протяжении всего периода прохождения военной службы по призыву необходима системная и непрерывная работа в воинских коллективах по профилактике наркомании и наркопреступности.

Существующая система профессионально-психологического и медицинского отбора призывников не дает стопроцентной гарантии выявления фактов (особенно единичных или эпизодических) употребления наркотических средств, а также фактов участия в распространении наркотиков. Эти обстоятельства делают острой необходимостью проведение эффективной работы по противодействию злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту непосредственно в воинских частях и подразделениях. Следовательно, создание такой эффективной системы есть оперативная и важная задача, осу-

ществить которую призваны все заинтересованные федеральные органы исполнительной власти и командование воинских частей. Актуальность данной проблемы для воинских коллективов заключается в том, что употребляющие наркотики являются потенциальным источником опасности, прежде всего, совершения насильственных и имущественных преступлений, особенно в период поиска способа удовлетворения потребностей в наркотиках. Появление в воинском коллективе даже одного наркомана, имеющего опыт употребления наркотиков до службы, способствует установлению контактов с местными наркодилерами и распространению (или потенциальной угрозе распространения) наркотиков среди личного состава корабля (воинской части).

Основными возможными путями поступления наркотических средств на корабль (в воинскую часть) являются:

- пересылка по почте;
- доставка родственниками или знакомыми;
- доставка в багаже при возвращении из отпуска военнослужащими, проходящими военную службу по контракту;
- приобретение наркотиков у гражданских лиц в гарнизоне;
- хищение из аптек, медицинских складов, лечебных учреждений (в том числе при посредничестве медицинского персонала), а также их кустарное приготовление военнослужащими.

Наиболее распространенными наркотическими средствами являются:

- 1) природные (натуральные) наркотические средства и полусинтетические наркотики, полученные на их основе;
- 2) синтетические наркотические средства;
- 3) сильнодействующие медикаментозные средства, которые, не являясь наркотиком, могут вызы-



вать болезненное пристрастие и представлять опасность для здоровья, а также использоваться как сырье для приготовления наркотиков;

4) средства бытовой и промышленной химии.

Внутриведомственная причина роста правонарушений на почве наркомании кроется в низкой эффективности работы отдельных должностных лиц органов военного управления, командиров соединений, воинских частей и подразделений по изучению и своевременному выявлению наркозависимых военнослужащих, организации с ними лечебно-профилактических мероприятий, созданию в подчиненных войсках (силах) системы предупреждения проникновения в воинские коллективы наркотических средств. Недостаточно эффективно организована работа по разъяснению военнослужащим вреда, наносимого наркоманией физическому и психическому здоровью людей, поддержанию высокого уровня боевой и мобилизационной готовности воинских частей (кораблей).

Особую тревогу вызывают случаи распространения наркомании и токсикоманий в военно-учебных заведениях Министерства обороны Российской Федерации.

Основными причинами роста злоупотреблений наркотиками и их незаконного оборота в Вооруженных Силах Российской Федерации являются:

- отсутствие эффективной системы работы должностных лиц органов военного управления, командиров (начальников) всех уровней по выявлению и устранению причин, способствующих злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в войсках (силах);

- недостаточное взаимодействие должностных лиц органов военного управления, командиров соединений, воинских частей и подразделений с органами местного самоуправления, правоохранительными органами (прежде всего, по месту жительства призывника), учреждениями здравоохранения по всестороннему изучению поступающего в войска (силы) пополнения в целях выявления лиц, злоупотребляющих наркотиками и склонных к их употреблению;

- недостатки в учете и порядке расходования наркосодержащих медицинских препаратов;

- недостаточно активная и настойчивая индивидуально-воспитательная работа с военнослужащими по формированию нетерпимого отношения к лицам, злоупотребляющим наркотиками;

- недостаточная и неэффективная культурно-досуговая и спортивно-массовая работа как альтернатива злоупотреблению наркотиками;

- низкий уровень антинаркотической пропаганды, разъяснения военнослужащим действующего законодательства (одним из эффективных мероприятий в этом направлении являются совместные семинары, в которых принимают участие командова-

ние воинских частей гарнизона, сотрудники регионального УФСКН, представители специализированных медицинских учреждений, представители муниципальной власти);

- неудовлетворительная психолого-педагогическая подготовка младших офицеров звена взвод – рота – батальон, отсутствие опыта практической работы с военнослужащими, склонными к употреблению наркотиков;

- дефицит средств объективного контроля для установления факта употребления наркотических средств военнослужащими, новых методик выявления предрасположенности к потреблению наркотических средств.

Командирам соединений и воинских частей, начальникам организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, военным комиссарам руководящими документами Министерства обороны Российской Федерации предписано принять безотлагательные меры по устранению причин и условий, способствующих злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в войсках (силах). С этой целью:

- проверять условия хранения наркосодержащих медицинских препаратов, их учет и порядок расходования. Устранить выявленные недостатки и организовать надежное хранение препаратов. Излишние количества наркотических препаратов и не находящие применения наркотические препараты сдать на довольствующие медицинские склады и в лечебные учреждения. Принять дополнительные меры по пресечению незаконного их использования;

- подготовить и провести при участии руководящего состава, психологов, военных врачей (фельдшеров) инструкторско-методические занятия с командирами взводов, рот и им равных о порядке выявления лиц, склонных к злоупотреблению наркотиками и токсикомании;

- обеспечить регулярное (не реже двух раз в год) проведение занятий с офицерами в системе командирской подготовки по вопросам распознавания состояний, связанных с потреблением наркотических средств, и правилам действий при обнаружении в этом состоянии военнослужащего, с учетом системы работы должностных лиц и органов военного управления по сохранению и укреплению психического здоровья военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации (в соответствии с требованиями приказа Министра обороны Российской Федерации 1998 г. № 440);

- планировать и проводить один раз в период обучения в системе правовой подготовки занятия с военнослужащими всех категорий и гражданским персоналом по предупреждению незаконного оборота наркотических и токсических веществ. На занятиях доводить положения законодательства Российской Федерации по данной проблеме. При этом, в обязательном порядке до военнослужащих всех



категорий доводится информация об уголовной ответственности, установленной Уголовным кодексом Российской Федерации:

а) за незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозку либо сбыт наркотических или психотропных веществ (ст. 228, ст. 228.1);

б) за нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ (ст. 228.2);

в) за хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ (ст. 229);

г) за склонение к потреблению наркотических средств или психотропных веществ (ст. 230);

д) за незаконное культивирование запрещенных к возделыванию растений, содержащих наркотические вещества (ст. 231);

е) за незаконную выдачу либо подделку рецептов или иных документов дающих право на получение наркотических средств (ст. 233);

– отстранять от выполнения задач с оружием военнослужащих, имеющих признаки потребления наркотических веществ без назначения врача, и направлять их на углубленное обследование в медицинские учреждения;

– осуществлять направление на медицинское освидетельствование военнослужащих для установления состояния опьянения наркотическими или токсическими веществами по письменному представлению соответствующих командиров (начальников);

– повысить эффективность деятельности подразделений (специалистов) профессионального психологического отбора воинских частей, соединений, военно-учебных заведений Министерства обороны Российской Федерации и военных комиссариатов по социально-психологическому изучению граждан и военнослужащих, получению данных, свидетельствующих об употреблении ими наркотических или токсических веществ, обеспечить оперативное информирование об этом врачей-психиатров;

– обратить особое внимание на организацию психологического сопровождения военнослужащих, адаптацию солдат (матросов) к условиям военной службы, изучение их психологического статуса, доведение до них положенных норм довольствия, выполнение комплекса мероприятий по созданию благоприятного морально-психологического климата в воинских коллективах;

– исключить случаи направления в соединения и воинские части на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации военнослужащих, замеченных в употреблении наркотиков или токсических веществ¹.

Очевидным является тот факт, что Вооруженные Силы Российской Федерации проблемы противодействия употреблению наркотиков и их незаконному обороту эффективно сумеют решить только во

взаимодействии со всеми заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами военной прокуратуры, военно-следственными органами при их скоординированной совместной работе.

При этом, исполнение всеми должностными лицами законодательства о противодействии незаконному обороту наркотиков и распространению наркомании, организация координации деятельности и взаимодействия органов военной прокуратуры, военно-следственных органов, органов военного управления, командиров соединений и воинских частей, органов федеральной службы безопасности, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (далее также – ФСКН), созданных в Вооруженных Силах Российской Федерации структур военной полиции по предупреждению, пресечению и выявлению преступлений данной направленности в Вооруженных Силах Российской Федерации становится главным средством повышения эффективности всей проводимой работы.

Важность и актуальность задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту в Российской Федерации таковы, что нашли свое отражение в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, где отмечается, что «одним из источников угроз национальной безопасности признана деятельность транснациональных преступных группировок организаций, связанная с незаконным оборотом наркотиков и их прекурсоров».

В ходе дальнейшего совершенствования законодательства по данному важному направлению Президентом Российской Федерации утверждена Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 г., в разд. VI которой рассматривается организационное, правовое и ресурсное обеспечение антинаркотической деятельности в Российской Федерации и механизм контроля за реализацией Стратегии. В частности в пункте 42 Стратегии указано, что совершенствованию организационного обеспечения антинаркотической деятельности будут способствовать, в частности:

– разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по вопросам организации и осуществления мероприятий, направленных на профилактику немедицинского потребления наркотиков и наркопреступности, а также антинаркотической пропаганды;

¹ Директива Министра обороны Российской Федерации «О неотложных мерах по противодействию злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в Вооруженных Силах Российской Федерации» от 30 июня 2000 г. № Д-32.



– создание механизма взаимодействия правоохранительных органов и *иных государственных органов* с гражданами и институтами гражданского общества по вопросам противодействия немедицинскому потреблению и незаконному распространению наркотиков².

Созданная в Российской Федерации Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков – это специализированная федеральная структура, с подчинением непосредственно Президенту Российской Федерации, одной из основных задач которой является³ координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.

При этом, в п. 8 Положения о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков закреплено, что ФСКН России осуществляет, в частности, координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по организации исполнения законодательства Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, а также о противодействии их незаконному обороту⁴.

Кроме того, ФСКН России в целях реализации своих полномочий имеет право:

- координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по организации исполнения законодательства Российской Федерации о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, а также о противодействии их незаконному обороту;

- образовывать координационные, консультативные экспертные и совещательные органы (советы, комиссии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности⁵.

Реализуя свои полномочия, органы ФСКН России организуют в субъектах Российской Федерации совместно с органами государственной власти и местного самоуправления антинаркотические комиссии как координационные, консультативные, экспертные и совещательные органы. Они выполняют возложенные на них функции координации и

взаимодействия всех заинтересованных «гражданских» структур.

Рассматривая назревшую необходимость повышения эффективности работы в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту непосредственно в Вооруженных Силах Российской Федерации, следует особо отметить роль прокуратуры Российской Федерации, которая, согласно ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», является единой централизованной системой органов России, осуществляющих надзор за исполнением законов на всей ее территории, уголовное преследование, в соответствии с предоставленными прокуратуре полномочиями, а также *координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью*.⁶

Примером координации и взаимодействия заинтересованных структур может служить, в частности, приказ ФСКН России от 9 марта 2006 г. № 75, изданный в целях реализации приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России «О едином учете преступлений» от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 30 декабря 2005 г., регистрационный номер 7339) и утвержденного им Типового положения о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях. Данным приказом утверждена Инструкция о порядке организации приема, регистрации и проверки в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ сообщений о преступлениях (далее – Инструкция).

В мае – июне 2012 г.а проведены учебно-методические мероприятия с руководящим составом подразделений Министерства обороны Российской Федерации по первичной профилактике наркомагии и наркопреступности в воинских коллективах.

В рамках Плана работы Главного управления по работе с личным составом Вооруженных Сил Российской Федерации и УФСКН России по г. Москве по проведению мероприятий, направленных на предупреждение и профилактику правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков в воинских частях, в частности, Московского гарнизона на 2012 год, в мае – июне текущего года УФСКН

² Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» от 9 июня 2010 г. № 690.

³ Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» от 28 июля 2004 г. № 976.

⁴ Подпункт 1 п. 8 Положения о Федеральной службе Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, утвержденного Указом Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков».

⁵ См. подп. 2, 15 п. 9 вышеназванного Положения.

⁶ Статья 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1.



России по г. Москве проведен ряд встреч с руководящим составом Министерства обороны Российской Федерации, на которых до командного состава были доведены вопросы организации и проведения профилактических мероприятий по противодействию незаконному обороту наркотиков в условиях повседневного функционирования воинских частей.

В частности, сотрудниками ФСКН России были затронуты вопросы, характеризующие состояние уровня наркоагрессии и наркоситуации в стране, особенности изменения оперативной обстановки, даны рекомендации, а также доведена информация по методическому обеспечению деятельности по линии профилактики наркомании среди рядового и сержантского состава воинских частей.

Также до офицеров старшего и высшего командного состава (250 руководителей) были доведены единый порядок и методика проведения антинаркотической профилактической работы среди военнослужащих.

В результате проведенных мероприятий руководящему составу было рекомендовано деятельность по антинаркотической профилактике в рамках работы с личным составом считать приоритетной и осуществлять ее системно на плановой основе. Также высказано важное пожелание – *активизировать взаимодействие с подразделениями территориальных органов наркоконтроля в сфере первичной профилактики наркоманий*⁷.

При этом, следует признать, что просветительская польза проводимых мероприятий очевидна и необходимость развивать взаимодействие в данной сфере понимают уже все заинтересованные стороны, так как без такого взаимодействия эффективность профилактической работы будет минимальна.

Для повышения эффективности антинаркотической профилактики в Вооруженных Силах Российской Федерации необходимо, прежде всего, скоординировать взаимодействие всех уполномоченных в сфере противодействия наркотизму органов.

В рамках такой координации возможно и целесообразно принятие совместных нормативных правовых актов.

При этом, в Вооруженных Силах Российской Федерации именно военный прокурор координирует с надлежащей периодичностью взаимодействие всех заинтересованных органов в целях повышения эффективности их совместной деятельности в установленной законом форме координационного совещания⁸. Необходимо отметить, что при рассмотре-

нии координационным совещанием при военном прокуроре вопросов профилактической деятельности в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту в Вооруженных Силах Российской Федерации, в обязательном порядке должен присутствовать руководитель (заместитель руководителя) территориального органа ФСКН России. *В связи с этим установленным законом обстоятельством именно координационное совещание при военном прокуроре является той оптимальной формой регулирования координации и взаимодействия, которая не требует отдельного решения вопроса о какой-либо подчиненности.*

При этом, руководитель территориального управления ФСКН России, наделенный полномочиями координации деятельности в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту, вправе принимать участие в координационном совещании по специальным проблемам при военном прокуроре на независимой основе, в рамках межведомственного взаимодействия, что, безусловно, повысит профессиональный уровень, направленность и эффективность координационного совещания.

Координационное совещание в пределах своей компетенции решает задачи во всех направлениях ведомственно-отраслевого взаимодействия с ФСКН России. На таких совещаниях обсуждаются актуальные проблемы борьбы с преступностью и иными правонарушениями, разрабатываются совместные планы применения согласованных мер, направленных на укрепление законности при осуществлении профилактической деятельности в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту. Применение таких мер для участвующих органов намечается с учетом их возможностей и компетенции. Контроль за применением профилактических мер, намеченных координационными совещаниями, осуществляется руководителями тех органов, которые непосредственно проводят то или иное мероприятие. Результаты совместных действий обсуждаются на координационных совещаниях с тем, чтобы оценить их эффективность и на этой основе наметить пути совершенствования совместной профилактической работы.

Военная прокуратура вправе проверить исполнение должностными лицами органов военного управления и командирами воинских частей законода-

⁷ URL: <http://fskn.gov.ru>

⁸ В соответствии со ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» «Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов налоговой полиции, органов таможенной службы и других правоохранительных органов». Вопрос о роли и функциях координационного совещания автор подробно рассматривал ранее в статьях, опубликованных в журнале «Право в Вооруженных Силах».



тельства о противодействии незаконному обороту наркотиков и распространению наркомании, оказывать практическую помощь в организации взаимодействия правоохранительных органов и командования по предупреждению, пресечению и выявлению преступлений данной направленности.

Подчеркивая важную роль каждого из заинтересованных участников координационного совещания, отметим некоторые специфические особенности деятельности участников процесса координации взаимодействия по профилактике преступлений военнослужащих в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту:

1. Органы федеральной службы безопасности при организации профилактической работы по предупреждению преступлений военнослужащих в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту среди военнослужащих уже на этапе прибытия военнослужащих в поднадзорные воинские части в целях обеспечения надлежащего изучения и проверки получают информацию о совершенных ими ранее правонарушениях в этой сфере, участии в каких-либо организованных группах, зафиксированных случаях употребления наркотических веществ или фактах привлечения к ответственности за сбыт наркотиков, что позволяет на начальном этапе определить криминогенную группу риска, установить контроль и организовать необходимую профилактическую работу.

2. Органы военной полиции обязаны обеспечивать законность и правопорядок, соблюдение и выполнение военнослужащими требований общевоин-

ских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации в гарнизоне, оказывать содействие в предупреждении и пресечении преступлений военнослужащих в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров на территории воинских частей.

3. Военно-следственные органы при организации профилактической работы по предупреждению насильственных преступлений среди военнослужащих уже на этапе проведения доследственной проверки органом дознания оказывают юридическую и методическую помощь дознавателям в целях качественного проведения доследственных действий и недопущения умышленного или неумышленного сокрытия преступления, связанного с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также их незаконного оборота среди военнослужащих.

4. Военный прокурор, в соответствии с правами, предоставленными ему законом, осуществляет координацию и взаимодействие указанных государственных органов, в частности ФСКН России, является непосредственным организатором, координатором и руководителем их совместной деятельности, привлекает к участию дополнительные силы и средства, осуществляет надзор за исполнением совместных решений, анализирует эффективность координационной деятельности и взаимодействия, вырабатывает предложения по их улучшению и развитию.

5. ФСКН России специально уполномочена на решение задач в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту.

Информация

Во Владивостоке возбуждено уголовное дело в отношении капитана 2 ранга, подозреваемого в мошенничестве

Военным следственным отделом Следственного комитета Российской Федерации по гарнизону Владивосток возбуждено уголовное дело в отношении бывшего начальника отделения международного военного сотрудничества штаба Тихоокеанского флота капитана 2 ранга М. Он подозревается в совершении преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 159 УК РФ (мошенничество, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, а равно в крупном размере).

По данным следствия, М. в течение 2011 года неоднократно направлялся в служебные командировки, в связи с чем ему оплачивались фактически понесенные затраты на проезд. С целью хищения государственных средств М. предъявлял для оплаты поддельные авиабилеты, оформленные у своей знакомой – сотрудницы ООО «Арт Тревел Групп», которые содержали сведения о завышенной стоимости проезда, что позволило ему «заработать» не менее 50 тысяч рублей. Кроме того, в октябре 2011 года М., обеспечивая размещение членов военной иностранной делегации, используя фиктивные счета и кассовые чеки на их проживание, незаконно получил более 40 тысяч рублей.

В настоящее время в рамках уголовного дела проводятся обыски в компании ООО «Арт Тревел Групп», а также выполняются иные следственные действия, направленные на установление всех обстоятельств совершенных преступлений.

Расследование уголовного дела продолжается.



НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПОЛУЧЕНИЯ ПЕНСИИ, ПРИЧИТАВШЕЙСЯ ВОЕННОМУ ПЕНСИОНЕРУ И ОСТАВШЕЙСЯ НЕДОПОЛУЧЕННОЙ В СВЯЗИ С ЕГО СМЕРТЬЮ, ЧЛЕНАМИ ЕГО СЕМЬИ

М.М. Исаев, кандидат юридических наук

Указанная тема была выбрана автором не случайно. Поводом к написанию настоящей статьи послужили проблемы, с которыми членам семьи умершего военного пенсионера приходится сталкиваться на практике при получении пенсии, причитавшейся военному пенсионеру и оставшейся недополученной в связи с его смертью. Это связано, прежде всего, с отсутствием на законодательном уровне четко регламентированного порядка получения указанной пенсии. Вместе с тем, неопределенность создают сами нормы, закрепляющие право и условия получения пенсий членами семьи умершего военного пенсионера.

1. Правовое регулирование получения пенсии, причитавшейся пенсионеру и оставшейся недополученной в связи с его смертью

В связи с вышеизложенным, прежде чем говорить о порядке получения пенсии, причитавшейся военному пенсионеру и оставшейся недополученной в связи с его смертью, следует рассмотреть правовые нормы, непосредственно закрепляющие право и условия получения указанной пенсии членами семьи умершего военного пенсионера и лицами, находившимися на его иждивении.

Вопрос получения пенсии, причитавшейся военному пенсионеру и оставшейся недополученной в связи с его смертью, членами его семьи и лицами, находившимися на его иждивении, регламентируется, в частности, следующими правовыми нормами:

– ст.ст. 58, 63 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» от 12 февраля 1993 г. № 4468-I (далее – Закон);

– ст. 1183 Гражданского кодекса Российской Федерации.

В соответствии со ст. 63 Закона сумма пенсии, причитавшаяся пенсионеру из числа лиц, указанных в ст. 1 Закона, и членам его семьи и оставшаяся недополученной в связи с его смертью, выплачивается членам семьи умершего пенсионера, если они производили его похороны, без включения этих сумм в состав наследства. В других случаях сумма пенсии, недополученная пенсионером в связи со смертью, выплачивается его наследникам на общих основаниях, установленных гражданским законодательством Российской Федерации.

Как мы видим, в ст. 63 Закона определены состав получателей пенсии, причитавшейся военному пенсионеру и оставшейся недополученной в связи с его смертью, а также условия получения указанной пенсии. К субъектам, имеющим право на получение указанной пенсии, Закон относит членов семьи умершего пенсионера, но не раскрывает их состав.

По мнению автора настоящей статьи, отсутствие регламентированного перечня членов семьи умершего пенсионера, которые имеют право на получение пенсии, причитавшейся военному пенсионеру и оставшейся недополученной в связи с его смертью, не позволяет правоприменителю однозначно установить круг лиц, имеющих право на получение указанной пенсии, так как в различных отраслях законодательства закреплены разные составы членов семьи. Возникает вполне закономерный вопрос: какой нормой права следует руководствоваться при определении состава членов семьи в данном случае?

К примеру, Закон четко регламентирует состав членов семьи умерших (погибших) лиц, указанных в ст. 1 Закона, имеющих право на пенсию по случаю потери кормильца (ст. 29 Закона). Такое право имеют нетрудоспособные члены семьи умерших (погибших) лиц, указанных в ст. 1 Закона, состоявшие на их иждивении.

Независимо от нахождения на иждивении кормильца пенсия назначается: нетрудоспособным детям; нетрудоспособным родителям и супругу, если



они после смерти кормильца утратили источник средств к существованию; нетрудоспособным родителям и супругам лиц, умерших вследствие причин, указанных в п. «а» ст. 21 Закона; супругу или одному из родителей либо дедушке, бабушке, брату или сестре независимо от возраста и трудоспособности, если он (она) занят уходом за детьми, братьями, сестрами или внуками умершего кормильца, не достигшими 14-летнего возраста, и не работает.

Немного иной перечень членов семьи военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, установлен в п. 5 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих». К ним относятся: супруга (супруг); несовершеннолетние дети; дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет; дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения; лица, находящиеся на иждивении военнослужащих.

Семейный кодекс Российской Федерации определяет следующий субъектный состав семейных правоотношений: супруги, родители, дедушки, бабушки, внуки, родные братья и сестры, отчим, мачеха, пасынок, падчерица, а в отдельных случаях – иные лица, прямо указанные в законодательстве (опекуны, попечители, приемные родители, фактические воспитатели, лица, находящиеся на иждивении, и др.).

Жилищный кодекс Российской Федерации к членам семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма относит проживающих совместно с ним его супруга (супругу), а также детей и родителей данного нанимателя. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы признаются членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, если они вселены нанимателем в качестве членов его семьи и ведут с ним общее хозяйство. В исключительных случаях иные лица могут быть признаны членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма в судебном порядке (п. 1 ст. 69 Жилищного кодекса Российской Федерации).

По мнению автора, к членам семьи военного пенсионера, имеющим право на получение начисленной ему пенсии, могут быть отнесены лица, указанные в п. 5 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Такая позиция обосновывается тем, что социальные гарантии и компенсации, к которым, по мнению автора статьи, относятся в том числе и социальные гарантии в области пенсионного обеспечения, предусмотренные Федеральным законом «О статусе военнослужащих», федеральными конституционными законами и федеральными законами, ус-

танавливаются членам семей лиц, уволенных с военной службы, указанным в п. 5 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих»¹.

По общему правилу п. 5 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» является специальной нормой в регулировании общественных отношений по реализации социальных гарантий и компенсаций военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей по отношению к п. 1 ст. 69 Жилищного кодекса Российской Федерации, Семейному кодексу Российской Федерации, п. 1 ст. 1183 Гражданского кодекса Российской Федерации. В этой связи применение понятия состава членов семьи, содержащегося в п. 5 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих», при реализации на практике положений ст. 63 Закона является вполне логичным, так как иного перечня членов семьи применительно к данной статье Закона, к сожалению, в самом Законе не содержится.

В то же время применение понятия состава членов семьи, содержащегося в п. 5 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих», в процессе реализации положений ст. 63 Закона существенно ограничило бы круг лиц, которые, в случае если бы они производили похороны умершего военного пенсионера, имели бы право на получение причитавшейся ему пенсии, оставшейся недополученной в связи с его смертью.

Однако такая ситуация не будет стимулировать указанных выше граждан на то, чтобы производить похороны умершего военного пенсионера. По мнению автора статьи, законодатель ввел положения ст. 63 Закона в такой интерпретации в целях способствования участию в организации и проведении похорон большего числа лиц, имеющих какое-либо отношение к умершему пенсионеру, чтобы надлежащим образом обеспечить его похороны.

По указанной выше причине правом на получение пенсии, причитавшейся военному пенсионеру и оставшейся недополученной в связи с его смертью, целесообразно наделить больший круг лиц, производивших его похороны, а именно: его супруга (супругу), детей и родителей, лиц, находившихся на его иждивении, других родственников, вне зависимости от того, проживали они совместно с пенсионером или нет, а также иных лиц, если они проживали совместно с пенсионером и являлись членами его семьи.

Однако следует сказать, что на практике пенсионные органы и иные лица, принимающие участие в предоставлении пенсии, причитавшейся военному пенсионеру и оставшейся недополученной в связи с его смертью, членам его семьи, руководствуются исключительно положениями ст. 1183 Граждан-

¹ При этом, согласно положениям п. 5 ст. 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» социальные гарантии и компенсации, предусмотренные названным Федеральным законом и федеральными законами для военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы и членов их семей, могут быть распространены на других лиц и членов их семей указами Президента Российской Федерации.



ского кодекса Российской Федерации. Такая ситуация сложилась в связи с отсутствием четко регламентированного порядка получения пенсии членами семьи умершего военного пенсионера в рамках ст. 63 Закона.

Согласно п. 1 ст. 1183 Гражданского кодекса Российской Федерации право на получение подлежащих выплате наследодателю, но не полученных им при жизни по какой-либо причине сумм заработной платы и приравненных к ней платежей, пенсий, стипендий, пособий по социальному страхованию, возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью, алиментов и иных денежных сумм, предоставленных гражданину в качестве средств к существованию, принадлежит проживавшим совместно с умершим членам его семьи, а также его нетрудоспособным иждивенцам независимо от того, проживали они совместно с умершим или не проживали.

В данном случае основным критерием отнесения лиц к членам семьи умершего пенсионера является факт совместного проживания с ним.

Представляется, что состав членов семьи, указанный в п. 1 ст. 1183 Гражданского кодекса Российской Федерации, практически идентичен составу членов семьи, содержащемуся в п. 1 ст. 69 Жилищного кодекса Российской Федерации, за исключением нетрудоспособных иждивенцев умершего пенсионера, не проживавших совместно с ним до его смерти. Из этого следует, что лица, которые совместно не проживали с умершим пенсионером (не были зарегистрированы по месту жительства в жилом помещении, в котором был зарегистрирован умерший пенсионер), хотя и являются его родственниками, заботились о военном пенсионере и произвели его похороны, не имеют права на получение пенсии, подлежащей выплате умершему пенсионеру, но не полученной им при жизни.

Таким образом, по мнению автора статьи, вопросы о том, кого следует считать членами семьи умершего военного пенсионера (наследодателя) в рамках ст. 63 Закона и ст. 1183 Гражданского кодекса Российской Федерации и какой нормой при этом необходимо руководствоваться, остаются открытыми до настоящего времени.

Далее необходимо продолжить разбор положений ст. 63 Закона и раскрыть такое условие получения пенсии, причитавшейся военному пенсионеру и оставшейся недополученной в связи с его смертью, как «произведение похорон» умершего пенсионера.

Что законодатель подразумевал под «произведением похорон» умершего военного пенсионера, остается неясным, однако в рамках ст. 63 Закона только при условии, что члены семьи умершего пенсио-

нера производили его похороны, у них возникает право на получение пенсии, причитавшейся пенсионеру и оставшейся недополученной в связи с его смертью.

Согласно Толковому словарю живого великорусского языка В. Даля «производить, *произвести* или *произвесть* что-то» означает «творить, создавать, чинить, делать, совершать, рожать, ждть, быть причиной чего-то»².

В Рекомендациях о порядке похорон и содержании кладбищ в Российской Федерации похороны определяются как обряд погребения останков или праха³.

Погребение, в свою очередь, это обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти. Погребение может осуществляться путем предания тела (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп), огню (кремация с последующим захоронением урны с прахом), воде (захоронение в воду)⁴.

Церемония похорон включает в себя совокупность обрядов омовения и подготовки к похоронам, траурного кортежа, прощания и панихиды, переноса останков к месту погребения, захоронения останков (или праха после кремации), поминовения.

Согласно Рекомендациям о порядке похорон и содержании кладбищ под участниками погребения понимается группа лиц, непосредственно участвующая в похоронах и включающая в себя взявших на себя обязанности проведения погребения близких родственников, друзей, сослуживцев, соседей, священников, певчих и др.

Таким образом, под «произведением похорон» в широком смысле понимаются обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти, которые состоят из обрядов омовения и подготовки к похоронам, траурного кортежа, прощания и панихиды, переноса останков к месту погребения, захоронения останков (или праха после кремации), поминовения.

К лицам, «производящим похороны», с учетом вышеизложенного, относятся лица, непосредственно участвующие в обряде омовения и подготовки к похоронам, траурном кортеже, прощании и панихиде, переносе останков к месту погребения, захоронении останков (или праха после кремации), поминовении, взявшие на себя обязанности проведения погребения, родственники умершего и иные лица.

Сопоставляя вышеизложенное с положениями ст. 63 Закона, можно сделать вывод, что пенсия, причитавшаяся пенсионеру и оставшаяся недополученной в связи с его смертью, выплачивается членам

² Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. СПб., 1863 – 1866.

³ Рекомендации о порядке похорон и содержании кладбищ в Российской Федерации МДК 11-01.2002 (рекомендованы протоколом НТС Госстроя России от 25 декабря 2001 г. № 01-НС-22/1). Текст документа приводится по официальному изданию Госстроя России (Москва, 2002 г.).

⁴ Там же.



семьи умершего пенсионера, если они принимали непосредственное участие в производстве одного из вышеперечисленных обрядов.

В таком случае возникает очередной вопрос: каким образом доказать, что члены семьи умершего (погибшего) пенсионера «производили его похороны» (принимали непосредственное участие в «произведении» одного из похоронных обрядов)?

Наиболее рациональным решением указанной проблемы, по мнению автора статьи, является представление в пенсионные органы соответствующих документов, подтверждающих «произведение похорон» пенсионера членами его семьи. К таким документам, в частности, могут относиться квитанции и чеки об оплате ритуальных услуг и расходов на погребение.

По мнению Ю.В. Беляниновой, изложенному в комментарии к Закону под редакцией Т.С. Гусевой: «...в том случае, если похороны пенсионера произведены за счет государства или расходы на погребение не подтверждены соответствующими документами, либо оплата ритуальных услуг была произведена в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 1994 г. № 460 «О нормах расходов денежных средств на погребение погибших (умерших) военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, уволенных с военной службы (службы), а также на изготовление и установку надгробных памятников», то члены семьи умершего не имеют право на получение пособия на погребение, а также на получение сумм пенсии, недополученных пенсионером в связи со смертью»⁵.

В данном случае под «произведением похорон» членами семьи умершего пенсионера понимается оплата ими расходов на погребение либо оплата ритуальных услуг. При этом, все расходы должны быть подтверждены соответствующими документами.

Автор статьи не совсем согласен с мнением Ю.В. Беляниновой, так как организация и «произведение похорон» заключается не только в оплате расходов на погребение либо оплате ритуальных услуг, но и в других действиях, которые были перечислены выше. Однако, с учетом сложности доказывания факта «произведения похорон» умершего пенсионе-

ра членами его семьи, документы, подтверждающие оплату расходов на его погребение либо оплату ритуальных услуг, могут являться единственным подтверждением «произведения похорон».

2. Порядок выплаты (получения) пенсии, причитающейся пенсионеру и оставшейся недополученной в связи с его смертью, членам его семьи и лицам, находившимся на его иждивении

Общий порядок выплаты пенсий лицам, проходившим военную службу, и членам их семей, регламентирован в ст. 56 Закона, где указано, что выплата пенсий производится по месту жительства или месту пребывания пенсионеров в пределах территории Российской Федерации пенсионными органами федеральных органов исполнительной власти через соответствующие учреждения (филиалы) Сберегательного банка Российской Федерации путем зачисления соответствующих сумм во вклады либо перевода соответствующих сумм через организации федеральной почтовой связи.

Порядок выплаты пенсий определяется соглашениями, заключаемыми между соответствующими федеральными органами исполнительной власти и Сберегательным банком Российской Федерации.

Однако порядок получения пенсии членами семьи умершего пенсионера и лицами, находившимися на его иждивении, в рамках ст. 1183 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст.ст. 56, 63 Закона совсем иной и на практике вызывает определенные затруднения, связанные с изложенными выше причинами.

По мнению автора статьи, до сих пор остается спорным вопрос о том, относится ли порядок получения пенсии, начисленной умершему пенсионеру, но недополученной в связи с его смертью, членами его семьи до момента включения указанных сумм в состав наследства к наследственным правоотношениям или не относится к таковым, а является специальным порядком перехода имущественных прав умершего гражданина к другим лицам.

К примеру, согласно положениям Научно-практического комментария к Гражданскому кодексу Российской Федерации под редакцией Т.Е. Абовой: «...до включения указанных сумм⁶ в состав наследства (при соблюдении условий п. 3 ст. 1183 ГК) наследственного правопреемства не возникает. Таким образом, в п. 1, 2 ст. 1183 ГК предусмотрены специальные основания перехода имущественных прав умершего гражданина к другим лицам»⁷.

В соответствии с учебно-практическим комментарием к ст. 1183 Гражданского кодекса Российской

⁵ Белянинова Ю.В. Комментарий к Закону Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» / под ред. Т.С. Гусевой. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁶ В данном случае имеются в виду суммы, указанные в п. 1 ст. 1183 Гражданского кодекса Российской Федерации.

⁷ Научно-практический комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации: в 2 т. Т. 2. Части III, IV ГК Российской Федерации / под ред. Т.Е. Абовой, М.М. Богуславского, А.Г. Светланаова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2011.



Федерации (комментарий под редакцией А.П. Сергеева): «...Социальные выплаты не включаются в состав наследства и не наследуются, а потому в отношении них не применяются правила о наследовании по завещанию и по закону. Право на их посмертное получение по самостоятельному (иному, чем наследование) основанию имеют две категории граждан: а) члены семьи умершего, проживавшие с ним совместно; б) нетрудоспособные иждивенцы умершего независимо от места их проживания (п. 1 ст. 1183). Таким образом, в п. 1 ст. 1183 закреплены два альтернативных критерия – принадлежность к числу членов семьи (умершего) и совместность проживания с ним (неважно, как долго), а также наличие факта нетрудоспособности и нахождение на иждивении умершего (независимо от места проживания). Следует подчеркнуть, что речь идет не только о лицах из числа наследников (по завещанию или по закону), но и о иных удовлетворяющих названным критериям лица; говоря иначе, принадлежность лиц, имеющих право на получение социальных выплат, к числу наследников по завещанию и (или) по закону значения не имеет, так как в п. 1 ст. 1183 речь идет не о наследовании»⁸.

В учебно-практическом комментарии к ст. 1183 Гражданского кодекса Российской Федерации (комментарий под редакцией С.А. Степанова) говорится следующее: «...Статья 1183 ГК Российской Федерации ограничивает права наследников, поскольку в силу прямого указания закона допускается возможность исключения из состава наследства права на получение денежных средств, принадлежавших наследодателю»⁹.

В связи с вышеизложенным можно сделать вывод, что все из вышеперечисленных авторов комментариев к ст. 1183 Гражданского кодекса Российской Федерации придерживаются мнения, что до включения сумм, указанных п. 1 ст. 1183 Гражданского кодекса Российской Федерации, в состав наследства наследственного правопреемства не возникает.

Таким образом, в пп. 1, 2 ст. 1183 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрены специальные основания перехода имущественных прав умершего гражданина к другим лицам, которые находятся вне рамок наследственного правопреемства. Согласно п. 2 ст. 1183 названного Кодекса требования о выплате пенсии, причитавшейся военному пенсионеру и оставшейся недополученной в связи с его смертью, должны быть предъявлены обязанным лицам в течение четырех месяцев со дня открытия наследства (смерти пенсионера). При этом, под обязанными лицами понимаются лица, на которых ст. 56 Закона возложены обязанности по выплате пенсии.

Порядок получения пенсии, начисленной умершему пенсионеру, но неполученной в связи с его смертью, членами его семьи в порядке наследования аналогичен порядку получения наследственного имущества.

Члены семьи умершего пенсионера обращаются с заявлением к нотариусу за получением пенсии, начисленной пенсионеру, но не полученной им в связи со смертью, а также другого имущества, указанного в п. 1 ст. 1183 Гражданского кодекса Российской Федерации, в том числе в случае, если ими в четырехмесячный срок не были предъявлены требования о выплате указанных сумм к обязанным лицам. К заявлению прилагаются документы, подтверждающие: факт родства с умершим пенсионером (свидетельство о рождении, копия паспорта, справки из органов ЗАГСа и т. д.); факт проживания с умершим пенсионером до его смерти (выписки из домовой книги, выписки из финансово-лицевого счета, копии паспорта с отметкой о регистрации по месту жительства и т. д.); факт нахождения на иждивении пенсионера до его смерти; факт произведения его похорон (квитанции, чеки и т. д.), хотя для нотариуса последнее не является обязательным.

Далее нотариус, руководствуясь положениями гл. XI Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-І, открывает наследство, принимает заявления лиц, обратившихся за получением подлежавших выплате наследодателю, но не полученных им при жизни по какой-либо причине сумм заработной платы и приравненных к ней платежей, пенсий, стипендий, пособий по социальному страхованию, возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью, алиментов и иных денежных сумм, предоставленных гражданину в качестве средств к существованию.

Указанные выше денежные суммы зачисляются на депозит нотариуса или остаются на счете в банке.

После проверки всех документов, поданных нотариусу, денежные средства, находящиеся на депозите нотариуса или на счете в банке, подлежат перечислению на счет членов семьи умершего наследодателя (пенсионера) или лиц, находившихся на его иждивении, указанных в п. 1 ст. 1183 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 63 Закона.

Таким образом, на первый взгляд достаточно простой порядок получения пенсии, причитавшейся военному пенсионеру и оставшейся недополученной в связи с его смертью, членами его семьи в процессе его реализации на практике вызвал массу вопросов как теоретического, так и практического характера, которые представляют определенный интерес для дальнейшего их исследования.

⁸ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть третья: учебно-практический комментарий / Е.Н. Абрамова [и др.] под ред. А.П. Сергеева. М., 2011.

⁹ Алексеев С.С., Васильев А.С., Голофаев В.В., Гонгалов Б.М. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (учебно-практический). Части первая, вторая, третья, четвертая / под ред. Степанова С.А. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010.



К ВОПРОСУ О ВОЗМЕЩЕНИИ РАСХОДОВ, СВЯЗАННЫХ С ПРОЕЗДОМ ГРАЖДАН, УВОЛЕННЫХ С ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ И ИМЕЮЩИХ В СООТВЕТСТВИИ С ДЕЙСТВУЮЩИМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ ПРАВО НА ПРОЕЗД НА БЕЗВОЗМЕЗДНОЙ ОСНОВЕ К МЕСТУ САНАТОРНО- КУРОРТНОГО ЛЕЧЕНИЯ И ОБРАТНО, НА РЕЧНОМ ВОДНОМ ТРАНСПОРТЕ

Е.Н. Трофимов, начальник отдела (по представлению интересов Министерства обороны Российской Федерации в судах общей юрисдикции) ФГУ "Центральное региональное управление правового обеспечения" Министерства обороны Российской Федерации, подполковник юстиции в запасе

В Вооруженных Силах Российской Федерации продолжается общая тенденция замены определенных льгот и гарантий соответствующими денежными компенсациями и возмещением затрат, связанных с их реализацией.

До 2012 г. основной формой реализации военнослужащими, гражданами, уволенными с военной службы, членами их семей и иными категориями граждан, имеющими в предусмотренных действующим законодательством случаях право на проезд на безвозмездной основе, такого права было использование воинских перевозочных документов (ВПД).

Начиная с 2012 г. использование ВПД значительно «сузилось» и основной формой реализации социальных гарантий, установленных Федеральным законом «О статусе военнослужащих», стало *возмещение расходов*, связанных с проездом железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом.

В соответствии с абз. 1 п. 1 ст. 20 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в действующей редакции¹ военнослужащие имеют право на проезд на безвозмездной основе железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом в служебные командировки, в связи с переводом на новое место военной службы, к местам использования дополнительных отпусков (только военнослужащие, проходящие военную службу по призыву), на лечение и обратно, на избранное место жительства при увольнении с военной службы. В указанных случаях военнослужащим выдаются ВПД.

Военнослужащие в остальных случаях и иные лица, имеющие в соответствии с действующим законодательством право на проезд железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом на безвозмездной основе, могут рассчитывать лишь на возмещение затрат, связанных с осуществлением соответствующего проезда.

Предлагаемая статья посвящена проблеме, связанной с реализацией гражданами, уволенными с военной службы, в предусмотренных законодательством случаях права на проезд на безвозмездной основе речным водным транспортом, в том числе к месту санаторно-курортного лечения (отдыха).

Обращение к рассматриваемой теме объясняется тем, что действующими нормативными правовыми актами Министерства обороны Российской Федерации урегулированы не все случаи и условия возмещения затрат, связанных с реализацией гражданами в предусмотренных законодательством случаях права на проезд на безвозмездной основе речным водным транспортом.

Так, в соответствии с п. 5 ст. 20 Федерального закона «О статусе военнослужащих» офицеры, уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых в льготном исчислении составляет 20 лет и более, а при общей продолжительности военной службы 25 лет и более вне зависимости от основания увольнения имеют пра-

¹ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=131695>



во на проезд на безвозмездной основе железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом на стационарное лечение в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии или в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения и обратно (один раз в год). Такое же право на проезд имеют и члены семей указанных офицеров при следовании в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения, а также прапорщики и мичманы, уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 20 лет и более.

Таким образом, законодателем предусмотрена возможность бесплатного проезда некоторых категорий военнослужащих, уволенных с военной службы, к месту нахождения санаторно-курортного, оздоровительного учреждения и обратно, в том числе речным водным транспортом.

Следует указать, что в соответствии с пунктом 9 статьи 20 Федерального закона «О статусе военнослужащих» расходы, связанные с перевозкой военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, членов их семей и перевозом личного имущества железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным (за исключением такси) транспортом, бронированием мест в гостиницах при направлении военнослужащих в служебные командировки, возмещаются за счет средств Министерства обороны Российской Федерации (иного федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба) *в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.*

Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2000 г. № 354 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 292)² определен порядок возмещения расходов, связанных с перевозкой военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также их личного имущества. В частности, п. 1 указанного Постановления Правительства Российской Федерации определены категории лиц и условия возмещения им расходов, связанных с проездом железнодорожным, воздушным, водным и автомобильным транспортом.

Пунктом 6 Постановления Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2000 г. № 354 предписано Министерству обороны Российской Федерации и иным федеральным органам исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, возмещать расходы военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (близких родственников), имеющих право на про-

езд и провоз личного имущества на безвозмездной основе, при приобретении ими проездных и перевозочных документов за свой счет.

Порядок возмещения данных расходов определяется указанными федеральными органами исполнительной власти. При определении этого порядка учитываются установленные на основании п. 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2000 г. № 354 Министерством обороны Российской Федерации и иными федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, категории проезда военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей на железнодорожном, воздушном, водном и автомобильном (за исключением такси) транспорте.

В Министерстве обороны Российской Федерации категории проезда военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей на железнодорожном, воздушном, водном и автомобильном (за исключением такси) транспорте установлены приказом Министра обороны Российской Федерации «О мерах по выполнению Постановления Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2000 года № 354 «О порядке возмещения расходов, связанных с перевозкой военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также их личного имущества» от 8 июня 2000 г. № 300 (зарегистрировано в Министерстве юстиции Российской Федерации 30 июня 2000 г. Регистрационный номер 2290)³.

Так, в соответствии с п. 2 приказа Министра обороны Российской Федерации от 8 июня 2000 г. № 300 установлены следующие категории проезда:

- а) высшим офицерам:
 - железнодорожным транспортом – в мягких вагонах с двухместными купе (СВ) любой категории поездов;
 - морским транспортом – в каютах I категории судов транспортных линий;
 - речным транспортом – в каютах «люкс» судов транспортных линий;
 - воздушным транспортом – самолетами в салонах 1-го класса при проезде в служебные командировки и обратно, в остальных случаях – самолетами экономического (низшего) класса;
 - автомобильным транспортом – в мягких автобусах;
- б) полковникам, подполковникам, капитанам I и 2 ранга:
 - железнодорожным транспортом – в купейных вагонах с четырехместными купе любой категории поездов;
 - морским транспортом – в каютах II категории судов транспортных линий;

² URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=128598>

³ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=34082>



– речным транспортом – на местах I категории судов транспортных линий;

– воздушным транспортом – самолетами в салонах экономического (низшего) класса;

– автомобильным транспортом – в мягких автобусах;

в) остальным военнослужащим, проходящим военную службу по контракту:

– железнодорожным транспортом – в купейных вагонах с четырехместными купе любой категории поезда;

– морским транспортом – в каютах III категории судов транспортных линий;

– речным транспортом – на местах II категории судов транспортных линий;

– воздушным транспортом – самолетами в салонах экономического (низшего) класса;

– автомобильным транспортом – в мягких автобусах;

г) военнослужащим, проходящим военную службу по призыву:

– железнодорожным транспортом – в плацкартных вагонах любой категории поезда;

– морским транспортом – в каютах IV категории судов транспортных линий;

– речным транспортом – на местах III категории судов транспортных линий;

– воздушным транспортом – самолетами в салонах экономического (низшего) класса;

– автомобильным транспортом – в автобусах, а при их отсутствии – в мягких автобусах;

д) членам семей военнослужащих (близким родственникам) – в соответствии с теми же категориями проезда, установленными для военнослужащих;

е) *гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей – в соответствии с теми же категориями проезда, установленными для военнослужащих в период прохождения ими военной службы;*

ж) лицам, сопровождающим военнослужащих и членов семей военнослужащих, – в соответствии с теми же категориями проезда, установленными для военнослужащих или членов семей военнослужащих.

Пунктом 1 приказа Министра обороны Российской Федерации от 8 июня 2000 г. № 300 предусмотрено возмещение военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей (близким родственникам), имеющим право на бесплатный проезд и перевоз личного имущества, расходов, связанных с приобретением проездных и перевозочных документов, в том числе расходов, связанных с использованием постельными принадлежностями, проездом в вагонах повышенной комфортности, оплатой установленных на транспорте дополнительных сборов (за исключением расходов, связанных с доставкой билетов на дом, переоформлением билетов по инициативе пассажира), после осу-

ществления проезда и перевоза, предъявления документов, подтверждающих фактические затраты по проезду и перевозу *в пределах норм, установленных для соответствующих категорий военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, а также членов их семей (близких родственников).*

Аналогичная норма содержится в п. 85 Руководства по оформлению, использованию, хранению и обращению с воинскими перевозочными документами в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации «Об утверждении Руководства по оформлению, использованию, хранению и обращению с воинскими перевозочными документами в Вооруженных Силах Российской Федерации» от 6 июня 2001 г. № 200 (зарегистрировано в Министерстве юстиции Российской Федерации 30 ноября 2001 г. Регистрационный номер 3061)⁴, где указано, что лицам, имеющим право на проезд или перевозку личного имущества за счет средств Министерства обороны Российской Федерации, не получившим или не использовавшим воинские перевозочные документы, *расходы возмещаются по фактически произведенным затратам, но не выше норм, установленных для соответствующих категорий воинских пассажиров.*

Основанием для возмещения расходов в указанных случаях являются рапорт (заявление), документы, подтверждающие право на проезд или перевозку личного имущества за счет средств Министерства обороны Российской Федерации (предписание, отпускной билет, командировочное удостоверение с соответствующими отметками о пребывании в пунктах проведения отпуска или служебной командировки, справка о пребывании в санатории, доме отдыха, госпитале и т. п.), и документы о произведенных расходах (проездные билеты, квитанции о доплатах, накладные, багажные и грузобагажные квитанции и др.), неиспользованные воинские перевозочные документы или справки, выданные на бланке требования формы 1, с указанием в нем, что льгота по проезду или перевозке личного имущества не была использована.

Таким образом, законодателем предусмотрена возможность возмещения соответствующим категориям граждан, уволенных с военной службы, фактических расходов в связи с проездом на водном транспорте к месту проведения санаторно-курортного и оздоровительного лечения (отдыха) и обратно на основании документов о произведенных расходах в случае неиспользования воинских перевозочных документов на эту поездку, но не выше норм, установленных для соответствующих категорий воинских пассажиров.

Так, из вышеприведенного перечня категорий проезда, установленных приказом Министра обороны Российской Федерации от 8 июня 2000 г. №

⁴ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=104768>



300, следует, что при осуществлении поездки на речном водном транспорте в предусмотренных законодательством случаях гражданам, уволенным с военной службы, подлежат возмещению затраты:

а) бывшим высшим офицерам – в каютах «люкс» судов транспортных линий;

б) бывшим полковникам, подполковникам, капитанам 1 и 2 ранга – на местах I категории судов транспортных линий;

в) остальным бывшим военнослужащим, проходившим военную службу по контракту, – на местах II категории судов транспортных линий.

В случае если по маршрутам проезда вышеуказанных категорий граждан имеются речные пассажирские транспортные линии, по которым курсируют суда речных пассажирских предприятий, то каких-либо проблем с возмещением затрат, связанных с проездом по соответствующему маршруту речных пассажирских транспортных линий не возникает. Даже если поездка будет осуществлена по маршруту речных пассажирских транспортных линий на местах более высокой категории, чем это предусмотрено установленными п. 2 приказа Министра обороны Российской Федерации от 8 июня 2000 г. № 300 категориями проезда, то возмещение расходов, связанных с осуществлением проезда будет осуществлено по фактическим затратам, но не выше норм, установленных для соответствующих категорий воинских пассажиров.

Речной транспорт, в том числе пассажирский, является достаточно дорогим видом транспорта. В советское время существовало множество речных транспортных линий, но в связи с развитием авто- и железнодорожного транспорта перевозки речным транспортом постепенно стали долгими и дорогими, а потому недостаточно востребованными.

В настоящее время дальние речные пассажирские транспортные линии сохранились лишь на реках Сибири и Дальнего Востока. Например, маршрут от Красноярска до Дудинки, который сохранил статус пассажирской транспортной линии. При расстоянии между конечными точками маршрута более 2 000 километров и времени на проезд Красноярск – Дудинка – 3 суток 14 часов и Дудинка – Красноярск – 5 суток 8 часов стоимость проезда составляет:

– в купе категории «люкс» – 16 504 руб.;

– в купе категории «полулюкс» – 14 764 руб.;

– на I категории мест – 12 292 руб.;

– на II категории мест – 8 204 руб.;

– на местах категории 3 «А», 3 «Б» и 4 – от 3 284 руб. до 6 562 руб., что соизмеримо со стоимостью проезда на железнодорожном транспорте на расстояние, равное длине речного пассажирского транспортного маршрута Красноярск – Дудинка⁵.

На большинстве рек Западной и Центральной России функционируют лишь внутригородские и

пригородные речные пассажирские транспортные линии.

Тарифы на речной транспорт регулируются органами местного самоуправления, в каждом субъекте Российской Федерации индивидуально. При этом, предельные тарифы на речной транспорт устанавливаются Федеральной службой по тарифам России (ФСТ) – федеральным органом исполнительной власти Российской Федерации, уполномоченным осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и контроль за их применением, за исключением регулирования цен и тарифов, относящегося к полномочиям других федеральных органов исполнительной власти, а также федеральным органам исполнительной власти по регулированию естественных монополий, осуществляющим функции по определению (установлению) цен (тарифов) и осуществлению контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий.

Несмотря на отсутствие на реках Западной и Центральной России дальних (межрегиональных) речных пассажирских транспортных линий, нередко случаи, когда лица, имеющие право на возмещение затрат на проезд, в том числе к месту санаторно-курортного лечения и обратно, пользуются услугами речного пассажирского транспорта, курсирующего по круизным маршрутам, рассчитывая при этом получить соответствующее возмещение затрат.

В связи с изложенным видится уместным привести для примера обращение в Главную военную прокуратуру военнослужащего майора Д. Заварзина⁶, размещенное на официальном сайте Главной военной прокуратуры.

Так, военнослужащий пишет, что у него возникла такая ситуация, по которой ему, как командиру подразделения, дают неоднозначный ответ.

Майор Д. Заварзин пишет, что его подчиненная поехала в основной отпуск от Самары до Санкт-Петербурга и обратно на круизном теплоходе. По приезде представила рапорт на оплату проезда, за исключением питания и проживания, в сумме 20 тыс. руб. в один конец на одного члена семьи и просит увеличить ей продолжительность отпуска на 18 дней, обосновывая это тем, что на данном теплоходе дорога в один конец составляет 9 дней. Все это подкреплено соответствующими справками из туристической компании. Официально «Самарское речное пассажирское предприятие» такими перевозками не занимается, так как это прерогатива туристических компаний.

Далее майор Д. Заварзин пишет, что оплату проезда еще как-то можно понять, хотя на том же железнодорожном транспорте стоимость билета в ку-

⁵ URL: ibirtranzit.com/kruizy-po-eniseyu/raspisanie-dvizheniya-teplohodov-krasnoyarsk-dudinka-na-2012-god/

⁶ URL: <http://gvp.gov.ru/faq/view/51/?print=1>



пейном вагоне составляет всего 6 тыс. руб., а время в пути – двое суток. В рапорте подчиненная указывала, что поедет в отпуск на теплоходе, но строевая часть прибавила только четверо суток на дорогу.

На основании изложенного майор Д. Заварзин просит разъяснить порядок его действий, при этом указывает, что местное представительство службы ВОСО одобряет действия военнослужащей и на оплату, и на предоставление дополнительных суток на проезд.

Из ответа заместителя начальника управления кадров Главной военной прокуратуры полковника юстиции О. Докучаева следует, что в соответствии с п. 10 ст. 29 Положения о порядке прохождения военной службы продолжительность основного отпуска военнослужащих увеличивается на количество суток, необходимое для проезда к месту использования отпуска и обратно (не менее одних суток в один конец), но не более чем на 15 суток. Таким образом, увеличение продолжительности основного отпуска на большее количество дней, как в случае, указанном в обращении, на 18, противоречит требованиям законодательства.

Также указывается, что при оценке обоснованности расчета времени на проезд и определении его стоимости необходимо исходить из следующего.

Поездка на круизном теплоходе подразумевает многочисленные остановки для проведения экскурсий и ознакомления с достопримечательностями. Время проведения этих мероприятий, полагаем, не должно учитываться при увеличении продолжительности отпуска. Сведения о точном времени в пути необходимо запросить у организатора круиза.

Далее указывается, что расходы военнослужащих на проезд возмещаются в соответствии с приказом Министра обороны Российской Федерации от 8 июня 2000 г. № 300 после предъявления документов, подтверждающих фактические затраты в пределах норм, установленных для соответствующих категорий военнослужащих.

Военнослужащим, проходящим военную службу по контракту (кроме высших офицеров и лиц, имеющих воинские звания полковников, подполковников, капитанов 1 и 2 ранга), установлена следующая категория проезда речным транспортом – на местах II категории судов транспортных линий.

В случае если по транспортным линиям от города Самары до города Санкт-Петербурга курсируют суда Самарского или иных речных пассажирских предприятий, то сведения о времени в пути и стоимости проезда на судах соответствующих категорий необходимо истребовать у них.

Указанный ответ Главной военной прокуратуры подтверждает принцип расчета возмещения затрат на проезд, указанный в п. 1 приказа Министра обороны Российской Федерации от 8 июня 2000 г. № 300 и п. 85 Руководства по оформлению, использованию, хранению и обращению с воинскими перевозочными документами в Вооруженных Силах Российской Федерации,

утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 6 июня 2001 года № 200, в соответствии с которыми возмещению подлежат фактические затраты на проезд, *но не выше норм, установленных для соответствующих категорий воинских пассажиров.*

Однако действующие нормативные акты Министерства обороны Российской Федерации, регулирующие порядок возмещения расходов, связанных с перевозкой военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также их личного имущества, не предусматривают возможности замены оплаты проезда на одном виде транспорта на другой, как, например, в рассматриваемом случае при проезде на круизном теплоходе в условиях отсутствия речных пассажирских транспортных линий, когда исключается возможность определения стоимости проезда на местах соответствующей категории судов транспортных линий.

На основании вышеизложенного следует прийти к выводу о том, что в соответствии с действующими нормативными актами Министерства обороны Российской Федерации может быть произведено возмещение затрат на проезд речными судами пассажирских транспортных линий в предусмотренных случаях исходя из стоимости проезда на местах соответствующей категории проезда при наличии таковых за счет средств, предусмотренных в сводной бюджетной смете Министерства обороны Российской Федерации на социальное обеспечение уволенных военнослужащих (статья 006226 Классификации расходов по бюджетной смете Министерства обороны Российской Федерации), что предусмотрено п. 54 Руководства по оформлению, использованию, хранению и обращению с воинскими перевозочными документами в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 6 июня 2001 г. № 200.

Таким образом, с учетом того, что поездки лиц, имеющих в соответствии с действующим законодательством право на проезд речным водным транспортом на безвозмездной основе, на речных судах круизных маршрутов являются не единичными, видится необходимым внести соответствующие изменения в действующие нормативные акты Министерства обороны Российской Федерации, регулирующие вопросы возмещения расходов, связанных с перевозкой военнослужащих.

Следует предусмотреть условия и порядок возмещения затрат на проезд при осуществлении поездок на речном пассажирском транспорте круизных маршрутов. При этом, при наличии железнодорожного сообщения по тем же маршрутам правомерно возмещать лишь часть реальных затрат исходя из стоимости проезда соответствующей категории проезда железнодорожным транспортом, а при отсутствии железнодорожного сообщения и наличии лишь воздушного – исходя из стоимости проезда соответствующей категории на воздушном транспорте.



ЗАКОН, ДОПУСКАЮЩИЙ НЕРАВЕНСТВО В ЖИЛИЩНЫХ ПРАВАХ БЫВШИХ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ, НЕКОНСТИТУЦИОНЕН. НО КАКОЙ ЗАКОН И ПОЧЕМУ?

(краткий научно-практический комментарий
к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации
от 15 октября 2012 года № 21-П)

*Е.Г. Воробьев, кандидат юридических наук, доцент, полковник юстиции;
И.В. Печенев, преподаватель юриспруденции, соискатель ученой степени кандидата
юридических наук, майор*

Каждый новый акт конституционного правосудия, касающийся жилищных прав военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, заслуживает пристального внимания правоведов в силу абсолютной юрисдикции Конституционного Суда Российской Федерации. Вот почему не могло остаться незамеченным очередное решение этого судебного органа, относящееся к проблеме правового равенства в жилищных правах бывших военнослужащих, принятых на учет до 1 января 2005 г. в органах местного управления по избранному ими постоянному месту жительства.

Речь идет о постановлении Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности положений пункта 2.1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобой гражданина Н.М. Кабулова» от 15 октября 2012 г. № 21-П¹, которым положения абзацев 1 – 4 п. 2.1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»² признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее ст. 7 (ч. 2), ст. 19 (ч. 2), ст. 40 и ст. 55 (ч. 3), в той мере, в какой они – в силу неопределенности своего нормативного содержания, порождающей возможность их неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного применения, – препятствуют признанию за уволенными с военной службы гражданами, которые первоначально были приняты на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях органами местного самоуправления до 1 января 2005 г., а затем переехали на постоянное место жительства из одного населенного пункта в другой и по этой причине были приняты на соответст-

вующий учет по новому месту жительства уже после 1 января 2005 г., права на обеспечение жилыми помещениями по их выбору в одной из предусмотренных форм на равных условиях с относящимися к той же категории гражданами, которые после принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях место жительства не меняли.

Для тех, кто внимательно отслеживает практику конституционного нормоконтроля за соблюдением в военном и ином российском законодательстве конституционного принципа равенства в социально-экономических правах военнослужащих и бывших военнослужащих, подобная правовая позиция не покажется новой, так как она в точности повторяет уже давно сформировавшийся подход, отраженный в ряде более ранних актов Конституционного Суда Российской Федерации. Например, согласно его постановлению «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и пункта 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004 – 2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 – 2010 годы, в связи с жалобами ряда граждан» от 5 апреля 2007 г. № 5-П³ п. 2 и п. 14 ст. 15 Закона о статусе (в редакции п. 8 ст. 100 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ) признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее ст. 19 (ч. 2) и ст. 40, в той мере, в какой на их основании возможность обеспечения жильем за счет средств федерального бюджета граждан, вставших

¹ Далее – Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 21-П.

² Далее – Закон о статусе.

³ Далее – Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 2007 г. № 5-П.



на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий и уволенных с военной службы до 1 января 2005 г., в отличие от граждан, уволенных или подлежащих увольнению с военной службы после 1 января 2005 г., ограничивается выдачей государственных жилищных сертификатов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по месту постановки на учет.

Аналогичная, но не тождественная по форме выражения, правовая позиция конституционного правосудия была выражена и в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» и пункта 1 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей в связи с жалобой гражданина С.В. Глушкова» от 3 февраля 2010 г. № 3-П⁴. Тогда суд постановил: признать абз. 2 п. 14 ст. 15 Закона о статусе не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку содержащаяся в нем норма не препятствует признанию за гражданами, вставшими на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 января 2005 г. и уволенными или подлежащими увольнению с военной службы после этой даты, права на получение ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений на равных условиях с гражданами, относящимися к той же категории, но уволенными с военной службы до 1 января 2005 г.

Наконец, относительно недавно, в начале текущего года, было принято еще одно постановление Конституционного Суда Российской Федерации – «По делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобами граждан А.Н. Хмары и В.Н. Шума» от 27 февраля 2012 г. № 3-П⁵, которым абз. 2 п. 14 ст. 15 Закона о статусе признан не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее ст. 19 (ч. 2), ст. 40 и ст. 55 (ч. 3), в той мере, в какой содержащаяся в нем норма, связывая право граждан, уволенных с военной службы и не обеспеченных жилыми помещениями, на получение ежемесячной денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений с датой их принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, лишает тем самым граждан, поступивших на

военную службу до 1 января 2005 г. и принятых на соответствующий учет после этой даты, возможности получения данной меры социальной поддержки на равных условиях с относящимися к той же категории гражданами, которые были приняты на учет до 1 января 2005 г.

Обратим внимание на общность правовых оснований в приведенных актах конституционного правосудия. Во всех названных случаях признаком неконституционности правовых норм военного и иного, связанного с ним, законодательства указан *факт необоснованного нормативного разграничения жилищных прав военнослужащих и бывших военнослужащих, относящихся к общей категории граждан, совершением или несвершением в отношении их однотипных юридически значимых действий до или после конкретной календарной даты (до или после 1 января 2005 г.)*. Именно во введении этой произвольно взятой законодателем временной границы главный суд страны не единожды усмотрел необоснованное (объективно неоправданное) установление различий в правах, которое нарушает конституционный принцип равенства.

Вот как об этом говорится в абз. 7 п. 2.1 и абз. 1 п. 2.2 комментируемого постановления Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 21-П.

«...Реализация уволенными с военной службы гражданами, которые были приняты на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях в органах местного самоуправления до 1 января 2005 г., права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства посредством переезда на постоянное место жительства из одного населенного пункта в другой не может сопровождаться изменением их правового положения в отношениях с государством по поводу обеспечения жильем лишь в силу факта их принятия на учет по новому месту жительства после 1 января 2005 г. Данный факт – при том условии, что изначально констатация уполномоченным органом наличия оснований для признания таких граждан нуждающимися в жилых помещениях имела место до 1 января 2005 г., – сам по себе не может являться надлежащей основой для введения различий в правах, предоставляемых в этой сфере, между ними и гражданами, относящимися к той же категории (граждане, уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более и которые до 1 января 2005 г. были приняты органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях), но не менявшими постоянного места жительства после принятия ор-

⁴ Далее – Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 2010 г. № 3-П.

⁵ Далее – Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 3-П.



ганами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях».

«Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов права, должна осуществляться законодателем с соблюдением требований Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающих из принципа равенства (статья 19, части 1 и 2), в силу которых различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им; соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях) (постановления от 24 октября 2000 г. № 13-П и от 3 июня 2004 г. № 11-П, определения от 27 июня 2005 г. № 231-О, от 1 декабря 2005 г. № 428-О и др.)».

Итак, в качестве промежуточного вывода, укажем, что на примере правовой позиции, изложенной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 21-П и аналогичных ему, конституционный принцип равенства соблюдается через единство общего подхода: все категории военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, наделены определенным правом на служебно-жилищное (в период службы) и (или) на постоянное жилищное обеспечение (в период службы или при увольнении с нее) посредством получения жилья в натуре или денежных средств для его приобретения бесплатно или за доступную плату, денежной компенсации за наем (поднаем). Право на жилище за счет государства до его реализации сохраняется и за всеми бывшими военнослужащими, независимо от того, состоят ли они на учете в военных организациях (по месту службы) или в органах местного самоуправления (по другому избранному месту жительства). Подобная общность в праве на жилище в целом соответствует конституционной гарантии равенства, предусмотренной нормой ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации в отношении военнослужащих как специальной категории граждан, прямо предусмотренной законом.

В то же время все перечисленные нами аналогичные акты конституционного правосудия существенно отличаются от комментируемого постановления Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 21-П, что усматривается еще в одном признаке неконституционности, нарушающем принцип равенства граждан, а именно в отсутствии право-

вой определенности механизма реализации установленного законом права на жилище бывших военнослужащих, принятых на учет до 1 января 2005 г. в органах местного самоуправления. Вот как сформулировал этот признак Конституционный Суд Российской Федерации.

«...В соответствии с выраженной в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2009 г. № 7-П, от 6 декабря 2011 г. № 27-П и от 29 июня 2012 г. № 16-П правовой позицией принцип юридического равенства, вытекающий из статей 1 (часть 1), 6 (часть 2), 17 (часть 3) и 19 Конституции Российской Федерации, обуславливает необходимость формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; юридическое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы; законоположения, не отвечающие указанным критериям, порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного истолкования и произвольного применения и тем самым ведут к нарушению конституционных гарантий государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан (статья 45; статья 46, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации)» (абз. 2 п. 2.2 постановления Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 21-П).

Данное правоположение является ключевым для решения вопроса, вынесенного нами в название статьи. Да, положения абз. 1 – 4 п. 2.1 ст. 15 Закона о статусе признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации. Оспорить это заключение невозможно не только в связи с исключительной юрисдикцией конституционного правосудия, но и в связи с верностью решения по существу. Но, *поставив вопрос о том, какой все-таки закон на самом деле неконституционен и почему, мы, не оспаривая аргументы комментируемого постановления, предлагаем развить заложенную в нем идею до логического завершения*, т. е. не вводя каких-либо границ для своих правоведческих рассуждений, как это законно сделал Конституционный Суд Российской Федерации, конкретизируя предмет рассмотрения по данному делу (п. 1.2 постановления Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 21-П). Благо, что мысль, как основной инструмент любой науки, и не должна иметь подобных ограничений.

Однако прежде чем приступить к изложению аргументов по существу поставленного вопроса, предлагаем совершить краткий экскурс в историю развития правового регулирования отношений, затронутых в рассматриваемом случае.

Объективной основой многих законодательных несоответствий, в том числе в области военной ор-



ганизации государства, стало кардинальное изменение государственного устройства. В Конституции Российской Федерации 1993 г. была заложена многоуровневая и многоисточниковая система государственной власти и управления. С одной стороны, Основной Закон страны *закрепил внутреннее единство* каждой из отдельных ветвей власти, а с другой – *разделил* законодательную и исполнительную власти Российской Федерации и ее субъектов. Кроме того, согласно Конституции страны и специальному государственному законодательству, за рамки государственной власти полностью выведено местное самоуправление. Специальным законодательством о разграничении полномочий установлены достаточно строгие разграничения компетенций всех вышеперечисленных субъектов публичной власти. Подобная сложная конструкция государственного управления содержит в себе изначальные противоречия, непрерывно «вырывающиеся на поверхность» правовой действительности. И некоторые из этих противоречий, несмотря на прошедший 20-летний период с момента начала обновления государственного устройства, до сих пор не разрешены⁶.

Следует напомнить, что государственное устройство советского периода опиралось на *конструкцию единства всей исполнительной власти*, причем основным рабочим звеном в этом механизме являлись *местные Советы народных депутатов*. Вполне естественно, что при таком построении системы государственного управления «местные» жилищные права военнослужащих и членов их семей реализовывались как на уровне общегосударственном, так и на уровне местной власти. В частности, выделение и распределение жилых помещений, построенных государством для военных организаций, осуществлялось не иначе как через Советы народных депутатов соответствующих населенных пунктов и районов. На эти же органы возлагались функции обеспечения жильем военных пенсионеров.

При переходе к принципиально другому государственному механизму исполнительной власти, которое произошло в начале 90-х гг. прошлого века, новое законодательство по инерции восприняло старую «советскую» конструкцию. Согласно этой конструкции *органам местного самоуправления, не входящим более в систему государственной власти, были вменены прежние государственные функции* по аналогии с местными органами государственной власти Союза ССР (местными Советами народных депутатов).

Возможно, что именно этим объясняется тот факт, что в Закон о статусе в редакции 1993 г. были заложены новые по форме, но старые по содержанию правовые нормы о том, что органы местного самоуправления обязаны:

- осваивать ассигнования на строительство жилья для военнослужащих (п. 2 ст. 15);
- за три года до увольнения военнослужащих по «льготным» основаниям по ходатайству командиров (начальников) принимать их на учет по избранному постоянному месту жительства (абз. 3 п. 6 ст. 15);
- по прибытии к вновь избранному постоянному месту жительства обеспечить бывшим военнослужащим беспрепятственную прописку (п. 13 ст. 15);
- не позднее трех месяцев с момента прибытия бывших военнослужащих к вновь избранному постоянному месту жительства по их заявлению принимать на учет и обеспечить жильем по установленным нормам (абз. 1 п. 6 ст. 15);
- при невозможности этого обеспечить им временное размещение в жилых помещениях или выплачивать денежную компенсацию за наем (поднаем) жилья в размере, установленном договором найма (поднайма) (абз. 2 п. 6 ст. 15);
- взимать с уволенных военнослужащих, проживающих в помещениях муниципального жилищного фонда, только половину стоимости найма жилья и коммунальных услуг (п. 9 ст. 15);
- безвозмездно передавать военным отставникам занимаемые муниципальные жилые помещения в их собственность (п. 10 ст. 15);
- с согласия таких граждан предоставлять им первоочередное право на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы, либо выделять муниципальные земельные участки для строительства индивидуальных домов, либо продавать квартиры и индивидуальные жилые дома из муниципальных фондов на льготных условиях, определяемых правительством, а также предоставлять средства для строительства или приобретения жилья в размерах, определяемых правительством (абз. 2 п. 6 ст. 15, п. 13 ст. 15);
- освобождать от местных налогов на недвижимость (жилые строения, квартиры и т. п.) и земельные участки, в том числе участки для жилищного строительства и проживания (п. 5 ст. 17).

Результаты подобного регулирования правовых отношений, несогласованного с новыми юридическими реалиями в публичном законодательстве о разграничении государственных полномочий и полномочий органов местного самоуправления, общеизвестны: действие большинства из перечисленных правовых норм было парализовано. И главная причина заключалась в том, что федеральным законом решение государственных задач, связанных с жилищным обеспечением бывших военнослужащих и членов их семей, было возложено на негосударственные местные органы, т. е. фактически жилье для бывших военнослужащих должно было оплачивать-

⁶ Закатнова А. Закон прав: Председатель Конституционного суда Валерий Зорькин о главном в Основном Законе // Рос. газ. 2008. 12 дек.



ся не из федерального, а из местных бюджетов полностью или частично. Те же немногие из правовых норм, которые все-таки применялись на практике, в конце концов, вели к нарушению прав и законных интересов как самих ветеранов военной службы, так и органов местного самоуправления.

Несоответствие указанных нормативных положений экономическим и политическим реалиям государства стало очевидным федеральному законодателю. Поэтому в 2004 году в военное законодательство был введен порядок, действующий и поныне, согласно которому вопросы жилищного обеспечения военнослужащих переданы в исключительное ведение федеральных государственных органов (Министерства обороны Российской Федерации, других федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрено прохождение военной службы, иных федеральных и региональных органов). Аналогичным образом и Федеральный закон о реформе местного самоуправления и Федеральный закон о реформе федеративных отношений, принятые в 2003 г., уточнили разграничение прав, обязанностей и ответственности между уровнями государственной и негосударственной публичной власти. Главный жилищный закон – Жилищный кодекс Российской Федерации⁷ принципиально разграничивает все публичные жилищные фонды, обособляя федеральный государственный, региональный государственный и муниципальный (не государственный) фонды, устанавливает каждому жилищному фонду различные целевые и правовые режимы, наделяет их собственников самостоятельными компетенциями и источниками финансирования (ст.ст. 12, 13, 14 ЖК РФ).

Согласно все той же норме п. 2.1 ст. 15 Закона о статусе, теперь признанной неконституционной, с 1 января 2005 г. в области жилищного обеспечения муниципалитеты ничего не должны бывшим военным, так как такая обязанность на них более не возложена. Сам же учет нуждающихся в постоянном жилье именно в муниципалитетах, о чем говорится в гипотезе этой нормы, не означает указания на адресат обязанности по их обеспечению именно муниципалитетами в связи с тем, что по странному стечению правовых предписаний никакого иного учета нуждающихся, кроме муниципального, в ЖК РФ вообще не предусмотрено (ст.ст. 12, 13, 14, 52). Кстати, об этом нет упоминания и в комментируемом постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, в котором учет истолкован только как юридический факт, с которым связывается признание жилищного права: «сам факт постановки органом местного самоуправления уволенного с военной службы гражданина на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении означает кон-

статацию наличия оснований для его признания таковым и, как следствие, влечет возникновение у этого гражданина права на обеспечение жильем в одной из предусмотренных положениями пункта 2.1 статьи 15 Закона о статусе форм по его выбору» (абз. 4 п. 2.1 постановления Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 21-П).

Однако такой правовой механизм реализации жилищного обеспечения «отставников», принятых на учет до 1 января 2005 г., получил нормативное закрепление в ряде иных специальных нормативных правовых актов. И у нас есть все основания пристальней взглянуть на эти источники, на их содержание применительно к интересующему нас вопросу.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 21-П, в абз. 5 п. 2.1, упоминается такой акт, как Правила учета военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы в запас или в отставку... нуждающихся в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий в избранном постоянном месте жительства, которые были утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 1998 г. № 1054⁸. В анализируемом постановлении Конституционный Суд Российской Федерации совершенно точно ограничился извлечением из этих Правил учета только норм, относящихся к жилищному учету бывших военнослужащих при изменении ими места жительства после принятия на учет, согласно предмету проверки (п. 22, подп. «в» п. 26 Правил учета). При этом, что весьма принципиально, суд не решился высказать всю правду до конца, а именно, что приведенное им же правило перехода учета от одного органа местного самоуправления к другому («рожденное» в 1998 г., т. е. 15 лет назад) более не может применяться вообще в силу несоответствия этого правила новому военному и жилищному законодательству. Проверим это утверждение вместе.

Согласно п. 2 Правил учета они являются обязательными для исполнения всеми федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, на которые возложены функции заказчика организации строительства, приобретения и предоставления за счет средств федерального бюджета жилья, оформления и выдачи государственных жилищных сертификатов военнослужащим и гражданам, уволенным с военной службы.

В соответствии с пп. 7 – 26 Правил учета основанием признания «отставников» нуждающимися в жилье и постановки их на соответствующий учет

⁷ Далее – ЖК РФ.

⁸ Название приводится с частичным сокращением его части. Далее – Правила учета.



служат не только перечисленные признаки жилищной нуждаемости, но и публично-значимые действия органов военного управления: *личное заявление увольняемого и ходатайство командира (начальника) воинской части на имя главы муниципального образования*, учетное дело очередника на жилье, которое формируется еще в воинской части и окончательно оформляется в муниципальном органе. Причем учетные документы попадают в муниципалитет не от самого ветерана-очередника, а через военкомат одновременно с документами его воинского учета.

Напомним, что нами уже приводилась история вопроса, в том числе и те былые правила из более не существующего военного законодательства. Не нужно иметь семи пядей во лбу, чтобы разглядеть в нормах Правил учета *механизм уже недействующего закона, Закона о статусе в его старой редакции*. Это ли не аргумент в подтверждение тезиса о том, что Правила учета, использованные в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 21-П, более не соответствуют действующему в настоящее время военному законодательству, а потому не подлежат применению, хотя бы в рассматриваемой нами части?

Данный вывод подтверждают и изложенные в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 21-П фактические обстоятельства «жилищной битвы» бывшего военнослужащего К., переехавшего из Свердловской области в Подмоскowie. Будучи принятым на учет по первому месту жительства в январе 2003 г., на котором он состоял до июля 2005 г., на жилищный учет по новому месту К. был принят только в феврале 2008 г. Причем, и это весьма показательный момент, принятие носило очевидно «насильственный» для муниципалитета характер, так как состоялось лишь в силу судебного решения. Есть все основания полагать, что причиной «сопротивления» законопослушного местного органа притязаниям нового очередника стало отсутствие такой обязанности у муниципалов. В это время, как нами уже было показано, формально не отмененный механизм Правил учета «жил» только для заинтересованного в нем государства и самого «отставника», в то время как для органа местного самоуправления он «умер» и де-юре, и де-факто.

Однако летом 2011 г., когда перед местной властью встал принципиальный вопрос о реализации ранее «присужденного» К. права (следует полагать не совсем по закону, но зато бесплатно) в виде выплаты ему реальных денег на приобретение или строительство жилого помещения, даже суды не решились продолжить прежнее «принудительное»

(вопреки изменившемуся закону) насаждение уже несуществующего порядка органу местного самоуправления. Согласимся, что это справедливо и, следовательно, законно. К тому же для этого были и формальные законные основания, лежащие отнюдь не в области военного права, а в области государственного управления, разграничения компетенций и бюджетного законодательства. Ведь изменения, произошедшие за период с 2005 г. по 2011 г., «дали развитие» общим и отраслевым специальным федеральным законам, которые *позволили минимизировать возможность дальнейшего грубого вторжения государства в компетенцию местного самоуправления главным образом в виде наделения органов местной власти государственными полномочиями без передачи необходимых для их осуществления финансовых ресурсов*. Притязания же К. были нацелены именно на это. Но местная власть и правосудие были хорошо осведомлены в том, что уже существует иной порядок реализации прав таких очередников.

Дело в том, что, рассматривая правовые вопросы регулирования отношений по жилищному обеспечению бывших военнослужащих, вставших на жилищный учет в органах местного самоуправления до 1 января 2005 г., нельзя сделать вид о неосведомленности о фактах принятия в ноябре 2009 г. специального Постановления Правительства Российской Федерации⁹, а в декабре 2010 г. – специального Федерального закона¹⁰, регламентирующих эти вопросы. Более того, *именно этим Федеральным законом и было введено правило нормы п. 2.1 ст. 15 Закона о статусе, теперь признанное не соответствующим Конституции Российской Федерации*.

Подчеркнем еще раз, что речь идет о специальном акте Правительства и о специальном Федеральном законе, предметом регулирования которых стали отношения, рассмотренные Конституционным Судом Российской Федерации. И то, что Конституционный Суд Российской Федерации, вынося комментируемое постановление, вообще не упомянул об этом, как бы обошел эти акты стороной, прибегнув к применению лишь «кусочка» Закона № 342-ФЗ (речь идет о норме п. 2.1 Закона о статусе, введенной в военное законодательство этим же Законом), безвозвратно «отставшего» от правовых реалий подзаконного правового акта Правительства Российской Федерации (речь идет о Правилах учета), может быть расценено неоднозначно.

Кто-то, не вполне понимающий место и роль Конституционного Суда Российской Федерации в российской правовой системе, в связи с указанным очевидным фактом может упрекнуть этот самый высокопрофессиональный российский суд. Но тот,

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации «О предоставлении в 2009 году гражданам, уволенным с военной службы, жилых помещений, находящихся в федеральной собственности» от 6 ноября 2009 г. № 903. Далее – Постановление № 903.

¹⁰ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан» от 8 декабря 2010 г. № 342-ФЗ. Далее – Закон 342-ФЗ.



кто понимает суть поднятой в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 21-П проблемы, никогда этого не сделает. Почему – станет ясным после изложения и анализа тех самых новых правил, которые закреплены в действующем «параллельно» военному законодательству отнюдь не военном, хотя его и касающемся, законе.

Поставленная задача определенным образом облегчается тем, что ранее на страницах журнала «Право в Вооруженных Силах» правовая оценка основных положений новых правил, содержащихся в Законе № 342-ФЗ, уже давалась¹¹. Однако в интересах целостности и логики изложения полагаем правильным хотя бы вкратце изложить суть освещенных тогда проблемных вопросов.

Вначале снова немного истории. С начала 2005 г. и до конца 2009 г. у федерального центра вообще не было иного регулятора рассматриваемых отношений, кроме уже упомянутых Правил учета, уже очевидно не соответствовавших новым федеральным правилам. Получается, что *целых пять лет государство юридически бездействовало, фактически пустив реализацию жилищных прав муниципальных очередников на самотек.*

Именно в это время государственного безвластия в рассматриваемых отношениях в очереди на жилье «терялись» сотни и тысячи людей, о которых попросту забывали и фактически, и юридически. То же самое, по сути дела, случилось и с заявителем жалобы, по которой было вынесено комментируемое постановление Конституционного Суда Российской Федерации. Похожее произошло и с ветераном военной службы Б., жилищные документы которого попросту затерялись в период «перетряски» военкомата и местных органов власти по месту его жительства в Воронежской области, а в новых правовых реалиях суды отказались восстановить потерянное право¹². Похожие случаи довольно многочисленны. Но наиболее ярким стал нашумевший случай, когда более тысячи семей отставников Северного флота вообще остались вне правового поля. Из своих частей эти военнослужащие были уволены до роковой даты – 1 января 2005 г., но так и не были приняты на учет в муниципалитетах, ибо их дела «зависли» между прежним и новым порядком. Поэтому их обеспечение в «ручном» режиме государственного управления было реализовано через

специальный разовый указ Президента Российской Федерации¹³. Согласно этому Указу и принятому в его исполнение специальному Постановлению Правительства Российской Федерации¹⁴, лицами, ответственными за реализацию прав этих граждан стали федеральные органы исполнительной власти – Министерство обороны Российской Федерации и Министерство регионального развития Российской Федерации.

Появление в 2009 г. Постановления № 903 могло бы стать выходом из сложившейся ситуации правовой неупорядоченности анализируемых отношений. Согласно этому акту, действовавшему в 2009 – 2010 гг., вводилась полная централизация жилищного обеспечения ветеранов-очередников: единственным органом жилищного обеспечения назначался федеральный орган исполнительной власти в лице Министерства регионального развития Российской Федерации. Этот федеральный орган напрямую взаимодействовал с органами местного управления по местам проживания указанных граждан, получал необходимую информацию о нуждающихся, рассчитывал и выделял средства, принимал и доводил решения по предоставлению жилья очередникам по местам их жилищного обеспечения. К слову, именно такая же модель правового механизма была взята на вооружение при введении нового порядка предоставления жилья в Министерстве обороны Российской Федерации согласно приказу Министра обороны Российской Федерации № 1280 и, забегая вперед, она же показала столь же низкую эффективность по решению жилищных вопросов.

Поэтому уже через год, когда стало очевидным, что и при новом порядке государство вновь не справляется с проблемой «военно-пенсионных» очередников, в Госдуму был внесен законопроект № 424395-5¹⁵, который якобы должен был исправить столь затянувшуюся кризисную ситуацию. Позволим себе не перечислять пояснения к этому проекту, так как истинная причина в этих пояснениях не указана. А она заключается в том, что за время, прошедшее с конца 90-х гг. и до момента «монетизации» льгот, основная масса муниципальных очередников из числа бывших военнослужащих так и не дождалась своего жилья. Правовой механизм реализации их жилищных прав, отраженный в законодательстве о военнослужащих и о разграничении полномочий органов государственной власти для

¹¹ Воробьев Е.Г. О новом порядке жилищного обеспечения бывших военнослужащих и членов их семей, вставших на учет в органах местного самоуправления до 1 января 2005 года: краткий комментарий к Федеральному закону от 8 декабря 2010 года № 342-ФЗ // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 2.

¹² Хроленко А. Забытый капитан // Красная звезда. 2012. 23 окт.

¹³ О жилищном обеспечении отдельных категорий граждан Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 24 октября 2011 г. № 1422. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.juryst.ru/ukaz1422.html> (дата обращения: 25.10.2012).

¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации «О реализации Указа Президента России от 24 октября 2011 г. № 1422 «О жилищном обеспечении отдельных категорий граждан Российской Федерации» от 5 декабря 2011 г. № 994.

¹⁵ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан (об обеспечении жильем некоторых категорий граждан): законопроект № 424395-5. [Электронный ресурс]. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/> (дата обращения: 10.12.2010).



этой категории граждан, так полноценно и не заработал. Как результат – *очередники воинских частей уже (или почти уже) получили долгожданное жилье, в то время как очередники муниципалитетов, вставшие в очередь в период с конца 90-х гг. и до 1 января 2005 г., – еще нет.* В этом, по большому счету, и заключалась подлинная причина необходимости разработки и принятия нового закона.

Следовало бы предположить, что государство решилось *исправить те элементы правового механизма, которые до сих пор «не заработали»* в интересах практического решения задачи жилищного обеспечения бывших военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, десятилетие стоящих на учете в органах местного самоуправления в ожидании жилья. Но не тут-то было.

Принятие Закона № 342-ФЗ не только не внесло какого-либо нормативного порядка, а вообще разрушило пусть даже и неэффективную, но все-таки реально существовавшую единую систему жилищного обеспечения ветеранов военной службы, установленную Постановлением № 903.

Несмотря на название Закона № 342-ФЗ, в военное законодательство вносились изменения неприципиальные, главным образом в виде отдельных частных норм, заимствованных из Постановления № 903 (в том числе и нормы о формах жилищного обеспечения «отставников» в виде их перечня согласно п. 2.1 ст. 15 Закона о статусе). Зато основная часть этого правового акта посвящена вопросам юридического разграничения полномочий и их передачи от федеральных органов исполнительной власти органам законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Причем именно эта часть Закона наиболее конкретна и отличается очевидной кардинальной новизной.

Если читатель внимательно ознакомится с соответствующими положениями, изложенными в нормах ст. 3 Закона № 342-ФЗ, то он не сможет не заметить следующие моменты.

1. Российская Федерация снимает с себя былую заботу о непосредственном исполнении федерального законодательства по жилищному обеспечению военных ветеранов и членов их семей. Федеральное государство готово на подзаконном уровне разрабатывать обязательные правила для новых исполнителей, давать им указания и рекомендации, требовать от них различной отчетности, осуществлять контроль и надзор и, наконец, финансировать это федеральное обязательство. Но не более того.

2. Субъекты Российской Федерации как новые исполнители закона должны сами установить нормативные правила реализации переданных им полномочий согласно своему региональному законодательству.

3. Высшие органы исполнительной власти в регионах и их руководители обязаны самостоятельно организовать исполнение закона за счет федеральных субвенций с соответствующей отчетностью перед центром.

4. Субъекты Российской Федерации, в свою очередь, могут своими законами передать вмененные им Законом № 342-ФЗ полномочия своим органам муниципальной власти (муниципалитетам).

Сравнение правовой цели нового Закона и полученного результата не в пользу государства. Российская Федерация, как и ранее, открыто самоустранилась от выполнения своей прямой обязанности перед бывшими военнослужащими. От единого федерального государственного управления не осталось и следа. Закон вменил создать разнородные и по форме, и по содержанию источники регулирования прав этих граждан 83 субъектам Российской Федерации и, возможно, значительному количеству муниципальных образований (при делегировании полномочий), которых насчитывается 23 300, в том числе 1 730 городских и почти 19 000 сельских поселений¹⁶.

Какое же может быть конституционное равенство при столь разрозненной системе правового регулирования? При таком государственном подходе *объективно невозможно обеспечение конкретики и единообразия механизма реализации установленного законом права на жилье бывших военнослужащих*, т. е. формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования, единообразное понимание и толкование правовой нормы, недопущения противоречивой правоприменительной практики, недопустимости неоднозначного истолкования и произвольного применения правовых норм, что ведет к нарушению конституционных гарантий государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан» (п. 2.2 постановления Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 21-П).

И какими бы кощунственными не казались слова представителей Министерства обороны Российской Федерации о том, что они отвечают лишь за «отставников», уволенных после 2005 г., а проблема тех, кто ожидает жилья в муниципальных очередях, военную организацию государства вообще не касается, такая позиция полностью соответствует рассмотренному нами «законному» порядку. Например, в интервью «Российской газете» заместителю Министра обороны Российской Федерации Т. Шевцовой был задан следующий прямой вопрос корреспондента, в котором *содержался факт нарушения принципа правового равенства между «от-*

¹⁶ Данные Росстата России о численности муниципальных образований на 1 января 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/02-01.htm (дата обращения: 10.10.2012).



ставниками»: «Своеобразной точкой отсчета для предоставления квартиры является 1 января 2005 г. Стоял в это время в жилищной очереди Минобороны – получишь крышу над головой, а уволился годом раньше – не обессудь. Почему такая несправедливость к первой волне отставников?». И ответ невоенного замминистра был по-военному краток и юридически точен: «По закону они должны были до 2005 г. встать на очередь в муниципалитетах. Обеспечивать их жильем обязаны субъекты Российской Федерации – областные, краевые и республиканские власти. У Министерства обороны нет ни обязанности, ни права выделять им жилье»¹⁷.

Данный пример свидетельствует о том, что руководство военного ведомства, как и иных аналогичных ведомств, в которых законом предусмотрено прохождение военной службы, совершенно верно уловило главную черту произошедших изменений: *система правового регулирования жилищных прав военных пенсионеров, уволенных до 1 января 2005 г., полностью находится вне предмета регулирования нормами военного законодательства.*

Обиженные отнюдь не военным законом очередники, вставшие на учет в органах местного самоуправления, могут рассчитывать на жилье от государства, если верить последним публичным обещаниям, еще нескоро, лишь к 2014 – 2015 гг. А их, поставленных в очевидно неравное положение по отношению к «отставным» очередникам Вооруженных Сил Российской Федерации, немало. В конце 2010 г. Министерство регионального развития Российской Федерации доложило руководству страны, что военных очередников в муниципальных органах числится около 30 тыс. человек¹⁸. Зато через два года (в 2012 г.) таких граждан почему-то стало сразу почти в три раза меньше! Оказывается, *Правительство Российской Федерации пересчитало численность граждан, которые могут рассчитывать на государственную помощь в приобретении жилья и объем выделяемых на это бюджетных средств, на основании чего соответствующие изменения внесены в Федеральную целевую программу «Жилище» на 2011 – 2015 гг.: «В 2011 году по итогам инвентаризации (выделено авторами) число семей граждан, уволенных с военной службы (службы), и приравненных к ним лиц, вставших до 1 января 2005 г. на учет в качестве нуждающихся в получении жилья (улучшении жилищных условий) в органах местного самоуправления, было уточнено и составило 11 084 семьи»*¹⁹.

После издания постановления Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 21-П в очереди на жилье на одного ранее «не инвентаризи-

рованного» очередника стало больше. Но сколько же их еще, «утонувших» в океане выявленного нами жилищно-правового вакуума и порожденного этим юридического неравенства? «Выплывут» ли эти граждане на правовую поверхность со своими «забытыми» и «пересмотренными» правами? Ведь конституционного правосудия, охватившего лишь мельчайшую частицу глобальной правовой проблемы, на всех очевидно не хватит...

Пожалуй, есть все основания подводить окончательные итоги наших размышлений.

Дело заявителя К., рассмотренное Конституционным Судом Российской Федерации, есть крошечный осколок от разрушенной и не восстановленной до сих пор правовой системы жилищного обеспечения бывших военнослужащих, уволенных до 1 января 2005 г. и вставших на учет по избранному месту жительства в органах местного самоуправления.

Несмотря на очевидно зауженный (по предмету) характер представленной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 21-П конституционно-судебной проверки, она наглядно показала, что:

1. Реализация конституционного принципа равенства в социально-экономических правах граждан Российской Федерации заключается в законодательном определении такого правового положения, которое бы обуславливало нормативно гарантированное предоставление и возможность осуществления прав одинакового объема в целях удовлетворения социальных (социально-экономических) потребностей личности. Равноправное положение должно основываться на формальном равенстве нормативно закрепленных конкретных социально-экономических прав, а также на равенстве правовых средств, обеспечивающих их осуществление, в том числе посредством предоставления специальных правовых режимов с учетом фактического неравенства субъектов.

2. Гарантими реализации конституционного принципа равенства в социально-экономических правах военнослужащих и бывших военнослужащих являются:

- единство и дифференцирование в правовом регулировании основных социально-экономических прав;
- обоснованное законодательное выделение конкретных категорий правообладателей, в том числе определение компетенций органов государственной власти в вопросе инициации нормативного выделения таких категорий;
- установление такого правового регулирования, которое бы исключало дискриминационный харак-

¹⁷ Заместитель министра обороны Татьяна Шевцова: Ключи от квартир военные очередники получают в срок // Рос. газ. 2010. 29 нояб.

¹⁸ Смольякова Т. Квартира для отставника. В будущем году жильем будут обеспечены все военнослужащие, уволенные в запас // Там же. 30 нояб.

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Жилище» на 2011 – 2015 годы» от 20 июля 2012 г. № 745.



тер правового положения отдельных категорий лиц в сфере осуществления ими основных социально-экономических прав по отношению к прочим категориям, занимающим аналогичное социально-экономическое положение;

– определенность правового регулирования, которая исключала бы произвольное, основанное на субъективном усмотрении правоприменителя толкование и применение предписаний правовых норм;

– установление юридической ответственности всех участников правоотношений, прежде всего публичных, за несоблюдение конституционного принципа равенства в сфере осуществления основных социально-экономических прав граждан.

3. Степень реализации конституционного принципа равенства в отдельных социально-экономических правах военнослужащих и бывших военнослужащих различается, а потому ее следует определять с учетом объективной специфики положения субъектов прав и соответствующих свойств, присущих этим правам сообразно качественным характеристикам областей их правового регулирования.

В итоге мы можем наконец-то исполнить обещание по поводу ответа на вопрос, почему в деле К. Конституционный Суд Российской Федерации признал неконституционной лишь норму военного законодательства, которая, как убедился читатель, вовсе не регулирует отношения, ставшие предметом судебной проверки, и является составной частью иного федерального закона. В п. 2.1 ст. 15 Закона о статусе лишь устанавливается объем социальных гарантий (в конкретных формах права на жилье) для бывших военнослужащих. Механизм же реализации этого права, в том числе по частному случаю изменения места учета, в любом случае находится вне военно-правовых отношений.

Однако выбор правосудием был сделан: проще, и правильнее с формальной процессуальной точки

зрения по конкретному судебному вопросу, «подвергнуть экзекуции» лишь одну правовую норму, хотя бы косвенным образом относящуюся к делу. Ведь подняв меч правосудия над истинными виновниками рассматриваемой проблемы неравенства жилищных прав таких граждан, над Законом № 342-ФЗ и его «сателлитами» в виде иных законов и подзаконных правовых актов уровня Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, суду пришлось бы в который раз заняться трудно решаемой проблемой качества правовой системы российского федерализма, пораженного множественностью управленческих болезней.

Может быть поэтому, а также устав терпеть не расторопность и неэффективность работы отечественного законодателя, Конституционный Суд Российской Федерации в несвойственной ему манере буквально диктует ему как плохому ученику те формулировки, в которых следует понимать и исполнять правовую норму, обеспечивающую преемственность ранее возникших публичных обязательств в сложившейся ситуации по конкретной правовой норме (абз. 2 п. 2.3 постановления Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 21-П).

В завершение комментария следует откровенно признать чрезмерную широту представленного подхода, явно выходящего за рамки вопросов, отраженных в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации 2012 г. № 21-П. Потому заранее ориентируем коллег-правоведов на то, что комментарий стал отправной точкой и фоном для общих юридических рассуждений о проблеме правового равенства военнослужащих и бывших военнослужащих, благодаря чему и был найден искомый ответ на вопрос о том, какой же закон на самом деле неконституционен и почему. Прочие теоретические и практические выводы каждому читателю предлагаем сделать индивидуально.

Информация

В Калининградской области военнослужащий и его приятель признаны виновными в покушении на незаконный сбыт наркотических средств в крупном и особо крупном размере

Доказательства, собранные военным следственным отделом Следственного комитета Российской Федерации по Черняховскому гарнизону, признаны судом достаточными для вынесения приговора старшему сержанту Г., проходящему военную службу по контракту в войсковой части 90151, а также нигде не работающему К. Они признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30, п.п. «а», «б» ч. 2 ст. 228.1 УК РФ (покушение на незаконный сбыт наркотических средств группой лиц по предварительному сговору в крупном размере). Г. также признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30, п. «г» ч. 3 ст. 228.1 УК РФ (покушение на незаконный сбыт наркотических средств в особо крупном размере).

Судом установлено, что Г., действуя совместно со своими приятелями Я. и К. 18 января, а также 11 и 12 марта 2012 года сбыл «покупателям», под видом которых выступили сотрудники УФСКН России по Калининградской области, в общей сложности 121,46 грамма марихуаны, после чего указанные лица были задержаны сотрудниками правоохранительных органов.

Учитывая, что в ходе предварительного следствия и судебного заседания Г. и К. признали свою вину в инкриминируемых им деяниях и раскаялись в содеянном, Калининградский гарнизонный военный суд назначил наказание: Г. – 4 года лишения свободы с отбыванием в исправительной колонии строго режима, К. – 5 лет лишения свободы условно.

Уголовное дело по обвинению Я. направлено для рассмотрения суд.



ПОДГОТОВКУ СПЕЦИАЛИСТОВ ДЛЯ ВОЕННЫХ СУДОВ НЕОБХОДИМО СОХРАНИТЬ

В.В. Калашников, начальник учебной части – заместитель начальника военной кафедры при Российской академии правосудия, кандидат юридических наук, подполковник юстиции

Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О военных судах Российской Федерации» от 29 июня 2009 г. № 3-ФКЗ, направленный на совершенствование порядка комплектования и деятельности военных судов и судебных органов, упразднил прохождение военной службы в военных судах. В настоящей статье не ставится задача освещения положительных и отрицательных моментов данного решения, тем более что в прессе последнее десятилетие и до внесения в названный Закон изменений, и после было опубликовано довольно много статей, посвященных данной проблематике¹.

В связи с произошедшими изменениями весьма актуальной представляется проблема подготовки юридических кадров для военных судов как на современном этапе, так и в перспективе.

В первую очередь необходимо заметить, что достижение максимальной эффективности правосудия в России, наряду с обеспечением конституционного принципа независимости и беспристрастности судей, зависит от профессионализма военного судьи.

Высокий уровень профессиональной квалификации судьи гарантирует надлежащее исполнение им обязанностей по осуществлению правосудия. Ни в одной из областей жизнедеятельности соблюдение прав и законных интересов личности не находится в такой зависимости от действий органов управления и должностных лиц, как в условиях военной службы. Наделение командования весьма широкими полномочиями в отношении подчиненных, что абсолютно необходимо для эффективного выполнения военными служащими возложенных на них задач, предполагает использование этих полномочий в строгом соответствии с законом. Малейшее отступление от этого принципа может привести к существенным нарушениям прав и законных интересов военнослужащих. И в этом случае реализация воен-

ными судами своих властных полномочий жизненно необходима для пресечения любых попыток отступления от требований закона.

Как известно, одним из обязательных условий для назначения на должность судьи является наличие у претендента высшего юридического образования.

В настоящее время подавляющее большинство судей военных судов – выходцы из военной среды, получившие профессиональное военное юридическое образование в Военном университете.

После вступления в силу Федерального конституционного закона от 29 июня 2009 г. № 3-ФКЗ военный судья вправе либо уволиться с военной службы, либо приостановить военную службу и продолжать замещать государственные должности Российской Федерации в военных судах без переназначения.

Благодаря введению указанной нормы большинство судей остались в военных судах, что позволило на некоторое время сохранить качество правосудия.

К сожалению, в юридических вузах военное и военно-уголовное право не изучается. И если не будут приняты конкретные меры по созданию образовательных программ подготовки юристов в данной области права во всех регионах России, ситуация может значительно ухудшиться.

Необходимо также учесть, что, подписав в 2003 г. Болонскую декларацию², Российская Федерация приступила к реализации основных принципов Болонского процесса, одним из которых является переход на двухуровневую систему высшего образования – бакалавриат и магистратуру. С 2011 г. высшие учебные заведения России переходят на образовательные стандарты третьего поколения.

Согласно разъяснениям Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации от 18 марта 2004 г. наличия у кандидата квалификации «бакалавр юриспруденции» недостаточно для на-

¹ См., напр.: Торкунов М.А. Военную службу в военных судах следует сохранить // Право и практика: науч. тр. Кировского института Московской государственной юридической академии. 2008. № 4. С. 151—157; Горбунов А.А. Военные суды без военных: трудности переходного периода // Ученые тр. Рос. академии адвокатуры. 2008. № 4. С. 64—66; Торкунов М.А. Военные суды: не разрушить, а укрепить // Военно-юрид. вестн. Приволжского региона: сб. науч. тр. 2004. № 2. С. 335—340.

² Зыков М.Б. Единое европейское пространство высшего образования // Сборник материалов и документов Болонского процесса. М., 2007.



значения на должность судьи³. В связи с этим в ближайшее время «бакалавры», изъявившие желание стать судьями военных судов, будут вынуждены поступать в магистратуру и обучаться по специальностям, не связанным с изучением особенностей прохождения военной службы.

Специфика деятельности военных судей состоит в том, что, в отличие от своих гражданских коллег, они применяют различные формы профилактики правонарушений и проводят открытые судебные процессы в присутствии личного состава. Каждое третье-четвертое уголовное дело рассматривается с выездом непосредственно в воинскую часть, а каждое пятое судебное решение доводится до военнослужащих в приказах командования либо через средства массовой информации⁴.

Существование специализированного военного правосудия обуславливает необходимость наличия особого кадрового состава военных судов. Судья военного суда должен быть знаком с особенностями военной службы, жизни и деятельности войск, а также ориентироваться в действующем военном законодательстве. Но в то же время требования, предъявляемые к кадровому составу военных судов, те же, что и для гражданского правосудия. Судьи военных судов должны быть готовы действовать надлежащим образом в чрезвычайных условиях, в том числе и в боевой обстановке, иметь для этого знания и соответствующую подготовку. Такое сочетание профессиональных качеств военных судей должно способствовать обеспечению права на справедливый суд и в конечном итоге повышению доверия к правосудию в целом.

До недавнего времени судьями военных судов были только военнослужащие, имеющие воинское звание офицера, проходящие военную службу по контракту и отвечающие всем общим требованиям, предъявляемым к федеральным судьям.

Наличие у военных судей так называемого двойного статуса – военнослужащего и одновременно судьи – позволяло направлять их для осуществления правосудия в отдаленные районы с неблагоприятными климатическими условиями, на режимные военные объекты, в районы ведения боевых действий как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами.

Согласно ст. 12 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ все судьи в Российской Федерации обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями и компетенцией. Особенности правового положения отдельных категорий судей определяются федеральными законами, а в случаях, ими предус-

мотренных, также и законами субъектов Российской Федерации.

Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации.

Законодатель предусмотрел, что преимущественным правом на назначение на должность судьи военного суда обладает военнослужащий, имеющий воинское звание офицера, а также гражданин, имеющий воинское звание офицера, пребывающий в запасе или находящийся в отставке.

Приведенные положения свидетельствуют о том, что для формирования квалифицированного кадрового состава военных судов необходимо военное-юридическое образование.

Зарубежный опыт военно-юридического образования доказывает, что в большинстве стран существуют учебные заведения, занимающиеся подготовкой юридических кадров для осуществления правосудия в отношении военнослужащих.

К примеру, в таких странах, как Франция, Нидерланды, Норвегия, Финляндия, Венгрия, Болгария, дела с участием военнослужащих слушаются специальными коллегиями, образованными в гражданских судах, которые формируются из офицеров-юристов, реже – из гражданских судей или имеют смешанный состав.

В Австралии, Великобритании, Дании, Израиле, Испании, Италии, Канаде, Китае, США, Швейцарии, Южной Корее военные суды как звено государственной судебной системы действуют и в мирное, и в военное время.

Следует отметить, что в дореволюционной России действовала система подготовки кадров для военных судов. В силу их особого правового статуса к судьям военных судов всегда предъявлялись специфические требования, а их подготовка осуществлялась в специализированных учебных заведениях.

Зарождение военных судов было обусловлено необходимостью осуществления судебной власти в армии, особенно в период военных действий и иных чрезвычайных ситуаций.

Наиболее значимые изменения в системе военных судов произошли в годы правления Петра I. Этот период истории ознаменован стремлением создать систему разделения властей, созданием в России регулярной армии и появлением специальных военно-судебных и военно-уголовных законов.

В 1702 г. появилось Уложение Б.П. Шереметева, положения которого применялись во время боевых

³ Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2004. № 6.

⁴ Петроченков А.Я. Задачи военных судов на современном этапе // Материалы межвуз. науч.-практ. конф., проходившей на военной кафедре при Рос. академии правосудия. М., 2007. С. 184.



действий в годы Северной войны и обеспечивали необходимое постоянное правосудие в действующей армии на началах, подобных разделению властей.

В 1706 г. на базе немецкого военно-уголовного кодекса был издан Краткий артикул А.Д. Меншикова, в котором военно-судебный аспект был представлен уже более отчетливо и полно.

В 1715 – 1716 гг. поэтапно был введен в действие разработанный при личном участии Петра I Воинский устав, в котором содержалась специальная глава «О суде и судиях». Многие его нормы применялись более ста лет, а некоторые положения и формулировки Воинского устава не утратили своего значения и в настоящее время.

Основу формирования статуса военного судьи положила Военно-судебная реформа 1867 г., проведенная в соответствии с Военно-судебным уставом.

Функционирование военной юстиции было построено на главных принципах, лежащих в основе деятельности судов общей юрисдикции. Среди них важное место отводилось профессионализации кадрового состава военно-судебного ведомства⁵.

В целях оптимизации подготовки кадрового резерва для военной юстиции в 1866 г. было выработано положение о Военно-юридической академии. Основным отличием нового учебного заведения от существовавшего до него аудиторского училища было то, что академия должна была осуществлять подготовку офицеров-юристов, тогда как аудиторское училище выпускало гражданских чиновников, призванных выполнять судебные функции в армии и на флоте⁶.

Окончательное становление Военно-юридической академии произошло в 1868 – 1869 гг., когда был принят ее Устав и она получила статус специализированного высшего учебного заведения. Аудиторское училище было присоединено к академии в 1878 г., и, таким образом, она стала единственным учебным заведением, готовящим военных юристов.

К поступлению в академию допускались офицеры, состоящие в звании не выше штабс-капитана и имеющие высшее или среднее образование.

В последующем (с 1882 г.) была прекращена практика назначения на военно-служебные должности лиц с гражданским юридическим образованием.

События 1917 г. повлекли ликвидацию судов. Декретом Совета народных комиссаров РСФСР «О суде» № 1 от 24 ноября 1917 г. в стране были упразднены все ранее действовавшие общие судебные установления, в том числе и «военные и морские суды всех наименований», а вместо них были созданы единые народные суды – местные суды и революционные трибуналы для рассмотрения дел в отношении военнослужащих.

Однако в связи с тем что судьи указанных судов были оторваны от армии и не знали специфики военной службы, уже через год в войсках по инициативе реввоенсоветов стали образовываться военно-судебные органы: «чрезвычайные тройки», полевые суды, военно-полевые сессии. На должности судей военных судов назначались, прежде всего, офицеры – выпускники Военно-юридической академии.

В последующем решением Наркомпроса РСФСР к началу 1919 г. были закрыты все юридические факультеты университетов, что объяснялось устарелостью учебных программ и их несоответствием современным требованиям, а также «революционной законности».

К середине 1930-х гг. стало очевидным, что ликвидация военно-юридического образования и его научного и педагогического центра – Военно-юридической Академии в 1917 г. была ошибочной. Начавшийся в 1935 г. переход к устройству Вооруженных Сил страны полностью на кадровой основе и существенное увеличение численности армии и флота, формирование органов военной юстиции обусловили потребность в большом количестве подготовленных военных юристов. Для решения этой задачи 17 июня 1936 г. Постановлением ЦИК Союза ССР было принято решение о создании при Всесоюзной правовой академии военно-юридического факультета РККА (датой создания военно-юридического факультета РККА принято считать 11 мая 1936 г. – издание приказа НКО № 80).

В советское время подготовка военных судей также осуществлялась в специализированных учебных заведениях, таких как Военно-юридическая академия, а в последующем – военно-юридический факультет Военно-политической академии им. В.И. Ленина, где обучались кадровые офицеры, предназначенные для замещения должностей судей военных трибуналов.

В 1974 г. в Военном институте начали готовить и специалистов для военных трибуналов – секретарей судебных заседаний и начальников канцелярий. С 1989 г. в Военном Краснознаменном институте на военно-юридическом факультете возобновилась подготовка судей военных судов из числа офицеров.

В связи с изменением законодательства Российской Федерации в сфере организации деятельности судов с 2000 г. в Военном университете было начато обучение курсантов в целях последующего замещения ими должностей помощника председателя военного суда, помощника судьи военного суда. В настоящее время набор на отделение судебной работы прокурорско-следственного факультета прекращен.

Этот краткий исторический экскурс свидетельствует о том, что споры о статусе судей военной юс-

⁵ Захаров В.В. Военно-юридическое образование в России во второй половине 19 столетия // Война и оружие. Новые материалы и исследования: материалы междунар. науч.-практ. конф. Ч. 1. СПб., 2010. С. 277.

⁶ О военном судопроизводстве и судостроительстве // Юрид. журн. 1861. № 7. С. 404.



тиции существовали во все времена, однако их профессиональной подготовкой всегда занимались специализированные учебные заведения, что позволяло комплектовать военные суды профессиональными кадрами.

В настоящее время единственным местом, где осуществляется подготовка специалистов для военных судов по военно-учетной специальности «Судебная работа», является военная кафедра при Российской академии правосудия.

Учебный процесс на кафедре организуется в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации «Об обучении граждан Российской Федерации по программе военной подготовки в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования» от 6 марта 2008 г. № 152 и приказом Министра обороны Российской Федерации № 666, Министерства образования и науки Российской Федерации № 249 «Об организации деятельности учебных военных центров, факультетов военного обучения и военных кафедр при федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования» от 10 июля 2009 г.

Подготовку на кафедре могут проходить граждане Российской Федерации, обучающиеся на очном отделении академии, годные по состоянию здоровья к военной службе и заключившие договор об

обучении по программе подготовки офицеров запаса.

Учебная программа предусматривает изучение таких дисциплин, как военная администрация, общевойсковая подготовка, организация деятельности военных судов и др.

Большой исторический и зарубежный опыт доказывает, что учитывать военную специфику в деятельности органов юстиции необходимо заранее, еще в мирное время, исходя из принципа «учить войска тому, что необходимо на войне»⁷.

Актуальность вышеназванной проблемы не вызывает сомнений. Нормативно-правовое регулирование военно-юридического образования далеко не в полной мере отвечает современным задачам подготовки юридических кадров и нуждается в совершенствовании. Назрела необходимость в создании государственного механизма подготовки кандидатов на должности судей военных судов.

Требования к качественным характеристикам судей военных судов, отвечающим потребности военных судов с учетом специфики их деятельности, должны быть законодательно и организационно обеспечены.

Кроме того, для граждан, окончивших высшие учебные заведения по программе бакалавриата и изъявивших желание впоследствии стать судьями военных судов, необходимо ввести специальные магистерские программы.

⁷ Суворов А.В. Наука побеждать. М., 1984.

О ПРАВЕ ЧЛЕНОВ СЕМЬИ УМЕРШЕГО ЛИЦА, ПРОХОДИВШЕГО ВОЕННУЮ СЛУЖБУ, НА ПОЛУЧЕНИЕ ПЕНСИИ ПО СЛУЧАЮ ПОТЕРИ КОРМИЛЬЦА С УЧЕТОМ РАЙОННОГО КОЭФФИЦИЕНТА (по материалам судебной практики)

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

В соответствии с Законом Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» от 12 февраля 1993 г. № 4468-I (далее – Закон о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу) независимо от нахождения на иждивении гражданина, проходившего военную службу,

или пенсионера из числа граждан, уволенных с военной службы, право на пенсию по случаю потери кормильца имеют, в частности, следующие категории граждан:

а) нетрудоспособные дети (согласно ч. 2 ст. 29 Закона о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу), а также учащиеся дети граждан, проходивших военную службу, умерших вследствие лучевой болезни, иного вызванного воздействием радиации заболевания или увечья (травмы), которые связаны с ликвидацией последствий катастро-



фы на Чернобыльской АЭС, радиационных аварий на других атомных объектах гражданского или военного назначения, с участием в испытаниях ядерного оружия и учениях с его применением, работах с ядерными установками и радиоактивными веществами, а также учащиеся дети умерших пенсионеров из числа граждан, уволенных с военной службы, являвшихся инвалидами вследствие указанных причин (независимо от причины смерти пенсионера), до окончания среднего или высшего образовательного учреждения, но не более чем до достижения ими 23-летнего возраста;

б) нетрудоспособные родители и супруг в случае утраты ими после смерти кормильца источника средств к существованию (ч. 2 ст. 29 Закона о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу). При этом, к числу утративших источник средств к существованию относятся родители или супруг, у которых все имеющиеся доходы в их совокупности либо доля доходов, приходящаяся на каждого из них, ниже минимального размера пенсии, предусмотренного п. «б» ст. 37 Закона о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, на одного трудоспособного члена семьи. Факт утраты источника средств к существованию нетрудоспособными родителями и супругом, не состоявшими на иждивении гражданина, проходившего военную службу, или пенсионера из числа граждан, уволенных с военной службы, определяется на день их обращения за пенсией в каждом конкретном случае исходя из их фактического материального положения. Нетрудоспособные родители или супруг, дети которых решением суда освобождены от обязанности оказывать им материальную помощь, считаются утратившими источник средств к существованию, если имеющиеся у них доходы или доля доходов ниже минимального размера пенсии. Факт утраты средств к существованию нетрудоспособными родителями и супругом погибшего (умершего) гражданина, проходившего военную службу, или пенсионера из числа граждан, уволенных с военной службы, не состоявшими на его иждивении, определяется путем ознакомления с материальным положением семьи умершего кормильца представителями военного комиссариата района и жилищной эксплуатационной организации либо администрации района или города, результаты которого оформляются заключением. Независимо от размера имеющихся доходов не считаются утратившими источник средств к существованию родители или супруг, имеющие совершеннолетних трудоспособных детей, в том числе проживающих отдельно. При этом, дети, проходящие военную службу по призыву, исключаются из числа совершеннолетних трудоспособных детей, обязанных содержать своих нетрудоспособных родителей;

в) нетрудоспособные родители и супруги граждан, проходивших военную службу, умерших вслед-

ствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при защите Родины, в том числе полученных в связи с пребыванием на фронте, прохождением службы за границей в государствах, где велись боевые действия, или при исполнении иных обязанностей военной службы (служебных обязанностей) (ч. 2 ст. 29 Закона о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу);

г) супруг или один из родителей либо бабушка, брат или сестра независимо от возраста и трудоспособности, если он (она) занят уходом за детьми, братьями, сестрами или внуками умершего кормильца, не достигшими 14 лет, и не работает (п. «в» ч. 3 ст. 29, ст. 57 Закона о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу), при этом при определении права на пенсию по случаю потери кормильца в соответствии с п. «в» ст. 29 названного Закона лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью, к числу неработающих не относятся. Для супругов умерших граждан, проходивших военную службу, и пенсионеров из числа граждан, уволенных с военной службы, занятых уходом за детьми умерших, не достигшими 14 лет, а также для жен (мужей) граждан, проходивших военную службу, умерших вследствие военной травмы, которые заняты уходом за детьми умерших, не достигшими 8-летнего возраста, предусмотрено исключение. Перечисленные лица имеют право на пенсию по случаю потери кормильца независимо от возраста, трудоспособности и от того, работают они или нет.

Перечень лиц, имеющих право на пенсию на льготных условиях, установлен ст. 30 Закона о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу. К числу таких лиц отнесены:

1) супруги военнослужащих, погибших (умерших) вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при защите Родины, в том числе полученных в связи с пребыванием на фронте, прохождением службы за границей в государствах, где велись боевые действия, или при исполнении иных обязанностей военной службы (служебных обязанностей):

– по достижении ими 55 и 50 лет (соответственно мужчины и женщины);

– те из них, кто занят уходом за ребенком умершего, не достигшим 8-летнего возраста, – независимо от возраста, трудоспособности и от того, работают они или нет, в том числе независимо от того, проходят они 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 или нет;

2) родители военнослужащих, умерших (погибших) вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, полученных при защите Родины, в том



числе полученных в связи с пребыванием на фронте, прохождением службы за границей в государствах, где велись боевые действия, или при исполнении иных обязанностей военной службы (служебных обязанностей), – по достижении ими возраста 55 и 50 лет (соответственно мужчины и женщины) независимо от того, находились ли они на иждивении умерших (погибших). При этом, пенсия устанавливается каждому из родителей в размере, предусмотренном Законом о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу.

Размеры пенсии по случаю потери кормильца дифференцируются в зависимости от причины гибели военнослужащего: если смерть кормильца связана с исполнением им служебных обязанностей, то размер пенсии, назначенной членам его семьи, будет несколько выше, чем размер пенсии, назначенной семьям военнослужащих, смерть которых не связана с исполнением ими служебных обязанностей.

В соответствии со ст. 36 Закона о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, пенсия по случаю потери кормильца устанавливается в следующих размерах:

а) семьям военнослужащих, умерших вследствие военной травмы, пенсия устанавливается в размере 40 % соответствующих сумм денежного довольствия кормильца на каждого нетрудоспособного члена семьи. По такой же норме устанавливается пенсия, независимо от причины смерти кормильца, семьям умерших пенсионеров, являвшихся на день смерти инвалидами вследствие военной травмы, а также на детей, потерявших обоих родителей, и на детей умершей одинокой матери;

б) семьям лиц, умерших вследствие заболевания, полученного в период военной службы, пенсия устанавливается в размере 30 % сумм денежного довольствия кормильца на каждого нетрудоспособного члена семьи.

В соответствии со ст. 43 Закона о пенсионном обеспечении граждан, проходивших военную службу, а также подп. «а» п. 9 Постановления Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941 в денежное довольствие, учитываемое при исчислении пенсий военнослужащим, уволенным с военной службы (за исключением категорий военнослужащих, о которых речь пойдет ниже), включаются:

- 1) оклад по последней штатной воинской должности;
- 2) оклад по воинскому званию, присвоенному ко дню увольнения;
- 3) процентная надбавка за выслугу лет, исчисленная из этих окладов.

Указанные выше оклады учитываются без их повышения за службу в отдаленных, высокогорных местностях и в других особых условиях.

Таким образом, основу определения размера пенсии по случаю потери кормильца семьям военнослужащих составляет денежное содержание, получаемое военнослужащими на день смерти.

Статьей 45 Закона о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, определены основания установления повышений пенсий по случаю потери кормильца отдельным категориям граждан (Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации, участникам Великой Отечественной войны, необоснованно репрессированным лицам, чемпионам Олимпийских игр и другим категориям граждан). Указанные повышения применяются без учета районных коэффициентов.

Заметим, что при назначении пенсии по случаю потери кормильца нескольким нетрудоспособным членам семьи повышения пенсий, предусмотренные ст. 45 указанного Закона, устанавливаются к пенсии по случаю потери кормильца, полагающейся каждому члену семьи, имеющему право на соответствующие повышения пенсий¹.

Членам семей военных пенсионеров, проживающим в местностях, где к заработной плате рабочих и служащих устанавливаются районные коэффициенты, на период проживания их в этих местностях пенсия по случаю потери кормильца, надбавки к этой пенсии, предусмотренные ст. 38 указанного Закона, исчисляются с применением соответствующего районного коэффициента, установленного в данной местности для рабочих и служащих непродовольственных отраслей (ч. 1 ст. 48 Закона).

Таким образом, право на исчисление пенсии по случаю потери кормильца с учетом районного коэффициента члены семей умерших пенсионеров из числа военнослужащих имеют только в том случае, если они проживают в местностях, где к заработной плате рабочих и служащих установлены соответствующие районные коэффициенты. Однако некоторые судебные инстанции считают, что если пенсия по случаю потери кормильца члену семьи умершего военного пенсионера была пересчитана с учетом районного коэффициента и выплачивалась ему на момент смерти с применением этого коэффициента, то и получаемая членами семьи пенсия по случаю потери кормильца также должна исчисляться из размера пенсии, которую он получал с учетом районного коэффициента.

В качестве наглядного примера можно привести следующую судебную правоприменительную практику.

Так, гр. Галкина Л.П. обратилась в суд с иском к военному комиссариату Калужской области о перерасчете пенсии по случаю потери кормильца.

В обоснование своих требований истица указала на то, что с 1 сентября 2008 г. получает пенсию по случаю потери кормильца после смерти своего

¹ Корякин В.М., Скулакова О.В. Социальные гарантии, предоставляемые семьям военнослужащих. М., 2010.



мужа, Галкина И.И., являвшегося пенсионером Министерства обороны Российской Федерации, которому как ветерану подразделения особого риска выплачивалась пенсия за выслугу лет с учетом районного коэффициента 1,5. Истица полагала, что выплата ей пенсии по случаю потери кормильца без учета районного коэффициента является незаконной, в связи с чем просила суд признать за ней право на исчисление пенсии по случаю потери кормильца с 1 августа 2008 г. из денежного довольствия с учетом районного коэффициента 1,5 и выплачивать с 1 сентября 2009 г. пенсию в размере ... руб. ... коп., индексируя ее в соответствии с действующим законодательством, обязать ответчика выплатить образовавшуюся задолженность. Ответчик искившие требования не признал.

Решением Калужского районного суда Калужской области от 15 декабря 2009 г. искившие требования удовлетворены. На военный комиссариат Калужской области возложена обязанность пересчитать и выплатить Галкиной Л.П. задолженность по выплате пенсии по случаю потери кормильца за период с 1 сентября 2008 г. по 31 августа 2009 г. с учетом районного коэффициента 1,5 и с применением индексации в сумме ... руб. ... коп. На ответчика также возложена обязанность выплачивать истице пенсию по случаю потери кормильца с 1 сентября 2009 г. с учетом районного коэффициента 1,5.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Калужского областного суда от 4 февраля 2010 г. решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

В надзорной жалобе военного комиссариата Калужской области ставится вопрос об отмене состоявшихся по делу судебных постановлений как вынесенных с нарушением норм материального права.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, проверив надзорную жалобу комиссариата Калужской области, установила следующее:

В соответствии со ст. 387 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных постановлений в порядке надзора являются существенные нарушения норм материального или процессуального права, повлиявшие на исход дела, без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

При рассмотрении дела судами были допущены существенные нарушения норм материального права, выразившиеся в следующем.

Пенсионное обеспечение военнослужащих и приравненных к ним лиц осуществляется в соответствии с Законом о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу.

Как следует из материалов дела и установлено судом, Галкина Л.П. является вдовой пенсионера Министерства обороны Российской Федерации, которому как ветерану подразделения особого риска при жизни выплачивалась пенсия по выслуге лет с учетом районного коэффициента 1,5.

С 1 сентября 2008 г. истице военным комиссариатом Калужской области выплачивается пенсия по случаю потери кормильца, исчисленная из суммы денежного довольствия (оклада по последней штатной должности, оклада по воинскому званию, процентной надбавки за выслугу лет), исходя из которого была исчислена (пересчитана) пенсия кормильца, без учета районного коэффициента.

Суд, основываясь на положениях ст.ст. 44, 48 Закона о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, исходил из того, что пенсия по случаю потери кормильца должна исчисляться Галкиной Л.П. из денежного довольствия кормильца с применением районного коэффициента. Учитывая то, что пенсия Галкину И.И. была пересчитана с учетом районного коэффициента 1,5 и выплачивалась ему на момент смерти с применением этого коэффициента, суд пришел к выводу о том, что пенсия Галкиной Л.П. по случаю потери кормильца также должна исчисляться из размера пенсии, которую получал Галкин И.И. с учетом районного коэффициента.

С данной позицией согласился и суд кассационной инстанции.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации полагает вывод суда о наличии у Галкиной Л.П. права на перерасчет пенсии по случаю потери кормильца с применением районного коэффициента основанным на неправильном применении и толковании норм материального права.

Статьей 44 вышеуказанного Закона предусмотрено, что семьям пенсионеров из числа лиц, указанных в ст. 1 данного Закона, пенсия по случаю потери кормильца исчисляется из денежного довольствия кормильца, из которого ему была исчислена (пересчитана) либо подлежала перерасчету пенсия.

В силу ст. 43 названного Закона пенсии, назначаемые лицам, указанным в ст. 1 данного Закона, и их семьям, исчисляются из денежного довольствия военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, лиц, проходящих службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы. Для исчисления им пенсии учитываются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, оклады по должности, воинскому или специальному званию (без учета повышения окладов за службу в отдаленных, высокогорных местностях и



в других особых условиях) и процентная надбавка за выслугу лет, включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия (в редакции федеральных законов от 28 ноября 1995 г. № 186-ФЗ, от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ, от 30 июня 2002 г. № 78-ФЗ, от 25 июля 2002 г. № 116-ФЗ, от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, от 1 декабря 2007 г. № 311-ФЗ).

Пунктом 12 Постановления Совета Министров – Правительства Российской Федерации «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семьям в Российской Федерации» от 22 сентября 1993 г. № 941 установлено, что семьям умерших пенсионеров из числа военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы пенсии исчисляются из суммы денежного довольствия, исходя из которого была исчислена (пересчитана) пенсия кормильцу (пп. 8 – 10 названного Постановления), с повышением (индексацией) этого денежного довольствия по состоянию на день назначения или перерасчета семье пенсии (в редакции постановлений Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2002 г. № 132, от 8 августа 2003 г. № 475, от 1 декабря 2007 г. № 837).

При этом, ч. 1 ст. 48 Закона о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, предусмотрено, что пенсионерам из числа лиц, указанных в ст. 1 названного Закона, и членов их семей, проживающим в местностях, где к заработной плате рабочих и служащих устанавливаются районные коэффициенты, на период проживания их в этих местностях пенсии, назначаемые в соответствии с названным Законом, надбавки к этим пенсиям, предусмотренные ст.ст. 17, 24 и 38 данного Закона, и увеличения, предусмотренные ст. 16 названного Закона, исчисляются с применением соответствующего районного коэффициента, установленного в данной местности для рабочих и служащих непроемленных отраслей.

Таким образом, право на исчисление пенсии с учетом районного коэффициента члены семей умерших пенсионеров из числа военнослужащих имеют только в том случае, если они проживают в местностях, где к заработной плате рабочих и служащих установлены соответствующие районные коэффициенты.

Между тем Калужская область, в которой проживает Галкина Л.П., не относится к местностям Крайнего Севера и приравненным к ним местнос-

тям, в ней районные коэффициенты к заработной плате рабочих и служащих в определенном законом порядке не устанавливались.

При таких обстоятельствах у суда отсутствовали правовые основания для удовлетворения требования истца о перерасчете пенсии по случаю потери кормильца с применением районного коэффициента.

Вместе с тем, достаточных оснований для отмены состоявшихся судебных постановлений не имеется.

Как усматривается из материалов дела, на основании вступившего в законную силу решения Калужского районного суда Калужской области от 15 декабря 2009 г. Галкиной Л.П. с 1 сентября 2008 г. произведен перерасчет пенсии по случаю потери кормильца с учетом районного коэффициента.

Решение Калужского районного суда Калужской области от 15 декабря 2009 г. вступило в законную силу 4 февраля 2010 г. и с указанной даты подлежало исполнению, поворот исполнения этого решения в силу п. 3 ст. 1109 Гражданского кодекса Российской Федерации и ч. 3 ст. 445 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации невозможен.

Одним из основополагающих аспектов верховенства права является принцип правовой определенности, о необходимости соблюдения которого неоднократно указывал Европейский Суд по правам человека в своих постановлениях, который, в частности, требует, чтобы принятое судами окончательное решение не могло бы быть оспорено. Правовая определенность подразумевает, что ни одна из сторон не может требовать пересмотра окончательного и вступившего в законную силу постановления только в целях проведения повторного слушания и получения нового постановления. Полномочие вышестоящего суда по пересмотру дела должно осуществляться в целях исправления судебных ошибок, неправильного отправления правосудия, а не пересмотра по существу. Пересмотр не может считаться скрытой формой обжалования, в то время как лишь возможное наличие двух точек зрения по одному вопросу не может являться основанием для пересмотра. Отступления от этого принципа оправданны, только когда являются обязательными в силу обстоятельств существенного и непреодолимого характера.

По настоящему делу таких обстоятельств не имеется.

Отмена состоявшихся судебных постановлений приведет к нарушению принципа правовой определенности и вмешательству в право истца на получение пенсии в увеличенном размере как источника к его существованию.

Руководствуясь ст.ст. 387, 390 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определила:



решение Калужского районного суда Калужской области от 15 декабря 2009 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Калужского областного суда от 4 февраля 2010 г. оставить без изменения, надзорную жалобу военного комиссариата Калужской области – без удовлетворения².

Практика применения вышеуказанных норм, рассмотренных в настоящей статье свидетельствует об их неоднозначном толковании судами первой и кассационной инстанций (в настоящее время – апелляционной инстанции), которые считают, что все предусмотренные надбавки к военной пенсии, а в частности районный коэффициент, применяемый к увеличению размеров военных пенсий гражданам, уволенным с военной службы, имеющим право на соответствующее такое увеличение размера военной пенсии, применим и к членам семьи умершего военного пенсионера, имеющим право на получение пенсии по случаю потери кормильца, в том случае, если военный пенсионер при жизни пользовался таким увеличенным размером пенсии с учетом районного коэффициента, который сохранялся у него за военную службу в определенных местностях.

Однако необходимо помнить о том, что ст. 44 Закона о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, вполне четко регламентирован порядок исчисления пенсии по случаю потери кормильца семьям пенсионеров из числа военнослужащих и иных лиц, указанных в ст. 1 названного Закона. Речь в данном случае идет о назначении данного вида пенсионного обеспечения семьям пенсионеров из числа этих лиц, если кормилец умер в период получения пенсии или не позднее пяти лет после прекращения выплаты ему пенсии.

Никакого особого правила для исчисления пенсии по случаю потери кормильца в данном случае не предусмотрено. Пенсия исчисляется из денежного довольствия кормильца, из которого была исчислена пенсия самому умершему кормильцу, т. е. из денежного довольствия кормильца по состоянию на день, в который ему была назначена пенсия или производился ее перерасчет³.

Ведь даже предусмотренное ст. 45 Закона о пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, увеличение пенсии по случаю потери кормильца выплачивается членам семьи умершего военнослужащего без учета районных коэффициентов.

² Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 85-В10-8.

³ Белянинова Ю.В. Комментарий к Закону Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» / под ред. Т.С. Гусевой. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 октября 2012 года № 21-П По делу о проверке конституционности положений пункта 2.1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобой гражданина Н.М. Кабулова

Именем Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47.1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положений пункта 2.1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Н.М. Кабулова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.П. Маврина, изучив представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации



1. В соответствии с пунктом 2.1 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» обеспечение жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более и которые до 1 января 2005 года были приняты органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, и совместно проживающих с ними членов их семей осуществляется за счет средств федерального бюджета по выбору гражданина, уволенного с военной службы, в форме предоставления жилого помещения в собственность бесплатно, жилого помещения по договору социального найма либо единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения (абзацы первый – четвертый); при предоставлении указанным гражданам жилых помещений в собственность бесплатно или по договору социального найма размер общей площади жилых помещений определяется в соответствии с пунктами 1 – 3 статьи 15.1 данного Федерального закона, а при предоставлении им единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения размер этой денежной выплаты определяется исходя из норматива общей площади жилого помещения, определенного в соответствии с пунктом 4 той же статьи, и средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения, определяемой уполномоченным федеральным органом исполнительной власти для каждого субъекта Российской Федерации (абзацы пятый – шестой).

1.1. Оспаривающий конституционность положения пункта 2.1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» (а фактически его абзацев первого – четвертого) гражданин Н.М. Кабулов, проходивший военную службу с 1982 года по 2002 год и уволенный в запас в связи с организационно-штатными мероприятиями, постановлением главы муниципального образования «Город Полевской» Свердловской области от 28 января 2003 года № 157 был принят на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий, а постановлением от 22 июля 2005 года № 1034 – снят с учета в связи с изменением в декабре 2004 года постоянного места жительства и переездом с семьей в деревню Новопареево Щелковского района Московской области. 12 августа 2006 года Н.М. Кабулов обратился в администрацию муниципального образования «Городское поселение Фряново» Щелковского муниципального района Московской области с за-

явлением о постановке на учет по новому месту жительства, в чем ему было отказано. Однако на основании решения Щелковского городского суда Московской области от 8 февраля 2008 года Н.М. Кабулов и члены его семьи были включены в список нуждающихся в жилых помещениях постановлением главы указанного городского поселения от 7 апреля 2008 года № 49.

Решением того же суда от 27 июня 2011 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 6 октября 2011 года, Н.М. Кабулову было отказано в удовлетворении исковых требований к администрации муниципального образования «Городское поселение Фряново» Щелковского муниципального района Московской области и Министерству строительного комплекса Московской области о предоставлении единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения. Сославшись на пункт 2.1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», суды общей юрисдикции указали, что одним из обязательных условий для получения предусмотренной его положениями единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения является постановка на учет нуждающихся в жилых помещениях в органах местного самоуправления до 1 января 2005 года, Н.М. Кабулов же был принят на соответствующий учет по новому месту жительства после указанной даты.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», проверяя по жалобам граждан конституционность законоположений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Нарушение положениями пункта 2.1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» своих прав, гарантированных статьями 1 (часть 1), 2, 7, 15 (части 1 и 2), 18, 19 (части 1 и 2), 27 (часть 1), 38 (часть 1), 40, 45, 46 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, заявитель усматривает в том, что ввиду своей неопределенности они допускают возможность лишения права на жилище в форме предоставления жилого помещения либо едино-



временной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения уволенных с военной службы граждан, принятых на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях органами местного самоуправления до 1 января 2005 года, но переехавших на постоянное место жительства из одного субъекта Российской Федерации в другой и по этой причине принятых на соответствующий учет по новому месту жительства уже после 1 января 2005 года, – в отличие от относящихся к той же категории граждан, которые места жительства не меняли.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения абзацев первого – четвертого пункта 2.1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в той мере, в какой эти положения, связывая обеспечение уволенных с военной службы граждан жилыми помещениями по их выбору в форме предоставления либо жилого помещения (в собственность бесплатно или по договору социального найма), либо единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения с их принятием органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до 1 января 2005 года, служат основанием для решения вопроса о реализации права на жилище в одной из указанных форм уволенными с военной службы гражданами, которые были приняты на соответствующий учет до 1 января 2005 года, в случае их переезда на постоянное место жительства в другой населенный пункт и постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях по новому месту жительства после этой даты.

2. Обеспечение права каждого на жилище (статья 40, часть 1, Конституции Российской Федерации) является важнейшей функцией Российской Федерации как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в том числе путем установления гарантий социальной защиты (статья 7 Конституции Российской Федерации).

Обязывая органы государственной власти создавать условия для осуществления права на жилище, которое признается международным сообществом в качестве элемента права на достойный жизненный уровень (статья 25 Всеобщей декларации прав человека, статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах) и которое в условиях рыночной экономики граждане Российской Федерации реализуют в основном самостоятельно, используя для этого различные способы, Конституция Российской Федерации, вместе с тем, предусматривает, что малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за до-

ступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (статья 40, части 2 и 3). Это означает, что федеральному законодателю на конституционном уровне предписывается не только определять категории граждан, нуждающихся в жилище, но и устанавливать конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильем с учетом финансово-экономических и иных возможностей, имеющихся в настоящее время у государства.

Отнеся к лицам, которые обеспечиваются жильем бесплатно или за доступную плату, военнослужащих и граждан, выполнивших возлагавшиеся на них по контракту обязанности военной службы, федеральный законодатель исходил из того, что военная служба, по смыслу статей 32 (часть 4), 37 (часть 1) и 59 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункт «м»), 72 (пункт «б» части 1) и 114 (пункты «д», «е» части 1), представляет собой особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства и, следовательно, осуществляемой в публичных интересах, а лица, несущие такого рода службу, выполняют конституционно значимые функции; этим, а также самим характером военной службы, предполагающей выполнение военнослужащими задач, которые сопряжены с опасностью для их жизни и здоровья, и иными специфическими условиями прохождения службы определяется особый правовой статус военнослужащих, содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним и их обязанностей по отношению к государству, что требует от федерального законодателя установления как для них, так и для лиц, выполнивших обязанности военной службы по контракту, дополнительных мер социальной защиты, в том числе в сфере жилищных отношений (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 3 февраля 2010 года № 3-П и от 27 февраля 2012 года № 3-П).

2.1. Федеральный закон «О статусе военнослужащих», устанавливающий основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, а также граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы, и членов их семей, предусматривает ряд государственных гарантий и компенсаций, в том числе для тех граждан, которые увольняются, прослужив длительное время, с военной службы и не имеют при этом жилища или нуждаются в улучшении жилищных условий. Тем самым, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 23 апреля 2004 года № 9-П, государство взяло на себя соответствующие публично-правовые обязательства в отношении граждан, увольняющихся с военной



службы и выполнивших условия контракта, также имеющего публично-правовой характер.

Согласно статье 15 названного Федерального закона государство гарантирует военнослужащим предоставление жилых помещений или выделение денежных средств на их приобретение в порядке и на условиях, которые устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (абзац первый пункта 1); при этом обеспечение жилыми помещениями граждан, которые, прослужив 10 лет и более, были уволены с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и не имеют жилища либо нуждаются в улучшении жилищных условий, осуществляется, по общему правилу, федеральными органами исполнительной власти, обеспечивающими организацию и несение военной службы, за счет средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилого помещения, в том числе путем выдачи государственных жилищных сертификатов (абзац первый пункта 14).

Тем из уволенных с военной службы граждан, кто был принят органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до 1 января 2005 года, Федеральный закон «О статусе военнослужащих» предоставляет возможность выбора одной из трех форм обеспечения жильем: предоставление жилого помещения в собственность бесплатно или по договору социального найма либо единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения (абзацы первый – четвертый пункта 2.1 статьи 15). Конституционный Суд Российской Федерации отмечал ранее, что введение федеральным законодателем такого условия возникновения у уволенных с военной службы граждан права на обеспечение жильем в одной из указанных форм, как постановка на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях в органах местного самоуправления до 1 января 2005 года, само по себе не может считаться нарушением конституционных прав и свобод (определения от 16 декабря 2008 года № 1068-О-О, от 17 ноября 2011 года № 1608-О-О и от 11 мая 2012 года № 745-О).

Соответственно сам факт постановки органом местного самоуправления уволенного с военной службы гражданина на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении означает констатацию наличия оснований для его признания таковым и, как следствие, влечет возникновение у этого гражданина права на обеспечение жильем в одной из предусмотренных положениями пункта 2.1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» форм по его выбору.

Порядок постановки таких граждан на учет нуждающихся в жилых помещениях установлен Прави-

лами учета военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы в запас или в отставку и службы в органах внутренних дел, а также военнослужащих и сотрудников Государственной противопожарной службы, нуждающихся в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий в избранном постоянном месте жительства (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 1998 года № 1054). В частности, данные Правила предусматривают, что военнослужащие и граждане, уволенные с военной службы, снимаются с очереди на получение жилых помещений или улучшение жилищных условий за счет средств федерального бюджета в случае снятия с воинского учета в данном населенном пункте и выезда на другое постоянное место жительства (подпункт «в» пункта 26); если же гражданин, уволенный с военной службы, изъявит желание изменить постоянное место жительства после увольнения с военной службы и встать на учет нуждающихся в получении жилых помещений в другом населенном пункте, документы учетного дела высылаются по его заявлению по вновь избранному постоянному месту жительства в орган местного самоуправления (пункт 22).

Приведенное правовое регулирование согласуется как с положениями Конституции Российской Федерации, закрепляющими право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (статья 27, часть 1), так и с положениями международно-правовых актов, которые являются составной частью правовой системы Российской Федерации, – Международного пакта о гражданских и политических правах, провозглашающего право на свободу выбора местожительства (статья 12), и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, признающей данное право (статья 2 Протокола № 4).

Соответственно реализация уволенными с военной службы гражданами, которые были приняты на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях в органах местного самоуправления до 1 января 2005 года, права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства посредством переезда на постоянное место жительства из одного населенного пункта в другой не может сопровождаться изменением их правового положения в отношениях с государством по поводу обеспечения жильем лишь в силу факта их принятия на учет по новому месту жительства после 1 января 2005 года. Данный факт – при том условии, что изначально констатация уполномоченным органом наличия оснований для признания таких граждан нуждающимися в жилых помещениях имела место до 1 января 2005 года, – сам по себе не может являться надлежащей основой



для введения различий в правах, предоставляемых в этой сфере, между ними и гражданами, относящимися к той же категории (граждане, уволенные с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более и которые до 1 января 2005 года были приняты органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях), но не менявшими постоянного места жительства после принятия органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

2.2. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, любая дифференциация правового регулирования, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов права, должна осуществляться законодателем с соблюдением требований Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающих из принципа равенства (статья 19, части 1 и 2), в силу которых различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им; соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях) (постановления от 24 октября 2000 года № 13-П и от 3 июня 2004 года № 11-П, определения от 27 июня 2005 года № 231-О, от 1 декабря 2005 года № 428-О и др.).

Кроме того, в соответствии с выраженной в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2009 года № 7-П, от 6 декабря 2011 года № 27-П и от 29 июня 2012 года № 16-П правовой позицией принцип юридического равенства, вытекающий из статей 1 (часть 1), 6 (часть 2), 17 (часть 3) и 19 Конституции Российской Федерации, обуславливает необходимость формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; юридическое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы; законоположения, не отвечающие указанным критериям, порождают противоречивую правоприменительную практику, создают возможность их неоднозначного истолкования и произвольного применения и тем самым ведут к нарушению конституционных гарантий государст-

венной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан (статья 45; статья 46, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации).

Между тем положения абзацев первого – четвертого пункта 2.1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», связывая право уволенных с военной службы граждан на обеспечение жилыми помещениями в форме предоставления либо жилого помещения (в собственность бесплатно или по договору социального найма), либо единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения с их принятием органами местного самоуправления на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях исключительно до 1 января 2005 года, порождают неопределенность в вопросе о предоставлении данного права гражданам, принятым на учет до 1 января 2005 года, но переехавшим на постоянное место жительства из одного населенного пункта в другой и по этой причине принятым на учет по новому месту жительства уже после 1 января 2005 года, на равных условиях с другими гражданами, относящимися к той же категории, которые не меняли место жительства после их постановки на учет до этой даты. Тем самым рассматриваемые законоположения допускают установление необоснованных различий в реализации права на жилище (статья 40, часть 1, Конституции Российской Федерации) гражданами, принятыми на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях органами местного самоуправления до 1 января 2005 года, в зависимости от факта реализации ими права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (статья 27, часть 1, Конституции Российской Федерации), т. е. приводят к такой дифференциации в правовом положении лиц, относящихся к одной и той же категории, которая не имеет объективного и разумного оправдания, несовместима с требованиями статьи 19 (часть 2) Конституции Российской Федерации и не согласуется с конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

2.3. Таким образом, положения абзацев первого – четвертого пункта 2.1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 7 (часть 2), 19 (часть 2), 40 и 55 (часть 3), в той мере, в какой эти положения – в силу неопределенности своего нормативного содержания, порождающей возможность их неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного применения, – препятствуют признанию за уволенными с военной службы гражданами, которые первоначально были приняты на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях органами местного самоуправления до 1 января 2005 года, а затем переехали на



постоянное место жительства из одного населенного пункта в другой и по этой причине были приняты на соответствующий учет по новому месту жительства уже после 1 января 2005 года, права на обеспечение жилыми помещениями по их выбору в форме предоставления либо жилого помещения (в собственность бесплатно или по договору социального найма), либо единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения и тем самым – реализации ими конституционного права на жилище на равных условиях с относящимися к той же категории гражданами, которые после принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях место жительства не меняли.

При этом в целях сохранения стабильности правоотношений в интересах субъектов права Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает возможным определить следующий порядок исполнения настоящего постановления: впредь до внесения в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» изменений, обусловленных признанием положений абзацев первого – четвертого пункта 2.1 его статьи 15 не соответствующими Конституции Российской Федерации, обеспечение уволенных с военной службы граждан, принятых на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях органами местного самоуправления до 1 января 2005 года, а затем в связи с изменением постоянного места жительства принятых на учет по новому месту жительства уже после 1 января 2005 года, жилыми помещениями по их выбору в одной из предусмотренных данными законоположениями форм должно осуществляться исходя из времени принятия этих граждан на соответствующий учет по новому месту жительства.

Этим не исключается возможность законодательного установления в процессе совершенствования правового регулирования иного порядка очередности обеспечения таких граждан жилыми помещениями в одной из указанных форм по их выбору – в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации, в том числе в настоящем постановлении.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47.1, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской

Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать положения абзацев первого – четвертого пункта 2.1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 7 (часть 2), 19 (часть 2), 40 и 55 (часть 3) в той мере, в какой они – в силу неопределенности своего нормативного содержания, порождающей возможность их неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного применения, – препятствуют признанию за уволенными с военной службы гражданами, которые первоначально были приняты на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях органами местного самоуправления до 1 января 2005 года, а затем переехали на постоянное место жительства из одного населенного пункта в другой и по этой причине были приняты на соответствующий учет по новому месту жительства уже после 1 января 2005 года, права на обеспечение жилыми помещениями по их выбору в одной из предусмотренных названными законоположениями форм на равных условиях с относящимися к той же категории гражданами, которые после принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях место жительства не меняли.

2. Правоприменительные решения по делу гражданина Кабулова Насырджана Мамаджановича, основанные на положениях абзацев первого – четвертого пункта 2.1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», в той мере, в какой они признаны настоящим постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет других препятствий.

3. Настоящее постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации



**Определение
Конституционного Суда Российской Федерации
от 24 сентября 2012 года № 1800-О**

**По запросам Свердловского районного суда города Костромы
о проверке конституционности части второй статьи 43 Закона
Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц,
проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел,
Государственной противопожарной службе, органах по контролю
за оборотом наркотических средств и психотропных веществ,
учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы,
и их семей»**

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев вопрос о возможности принятия запросов Свердловского районного суда города Костромы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своих запросах в Конституционный Суд Российской Федерации Свердловский районный суд города Костромы оспаривает конституционность части второй статьи 43 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», действующей в редакции, вступившей в силу с 1 января 2012 года и предусматривающей, что денежное довольствие, установленное частью первой данной статьи, учитывается при исчислении пенсии с 1 января 2012 года в размере 54 процентов и начиная с 1 января 2013 года ежегодно увеличивается на 2 процента до достижения 100 процентов его размера; с учетом уровня инфляции (потребительских цен) федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период указанное ежегодное увеличение может быть установлено на очередной финансовый год в размере, превышающем 2 процента.

Как следует из представленных материалов, в Свердловский районный суд города Костромы с исковыми заявлениями, касающимися пересмотра размеров пенсий, обратились гражданин В.Н. Тарасенко, в период с 1 августа 1975 года по 19 декабря 2000 года проходивший военную службу и в настоящее время получающий пенсию за выслугу лет, а также гражданин А.М. Шутов, являющийся пенсионером Министерства обороны Российской Федерации с 1996 года.

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

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

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая Российскую Федерацию социальным государством, в котором охраняются труд и здоровье людей, 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 (статья 7, часть 2), гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1).

Конституционное право на социальное обеспечение включает и право на получение пенсии в определенных законом случаях и размерах. При этом Конституция Российской Федерации непосредственно не предусматривает конкретные условия и порядок предоставления пенсий, – государственные пенсии и социальные пособия, согласно ее статье 39 (часть 2), устанавливаются законом (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 марта 2004 года № 6-П). Определяя в законе правовые основания назначения пенсий, их размеры, порядок исчисления и выплаты, законодатель вправе устанавливать различные пенсионные системы исходя из специфики осуществляемой гражданами трудовой или служебной деятельности.

Федеральный законодатель, действуя в рамках предоставленных ему полномочий, во исполнение Конституции Российской Федерации закрепил в Законе Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» основания и условия реализации права на пенсию указанных в нем лиц, отличающиеся по аналогичным параметрам от трудовых пенсий: для них, в частности, предусмотрена такая форма государственного социального обеспечения, как пенсия за выслугу лет, которая назначается при наличии соответствующей выслуги независимо от возраста военнослужащих, а финансирование пенсий осуществляется за счет средств федерального бюджета (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 2008 года № 437-О-О, от 23 сентября 2010 года № 1152-О-О, от 26 мая 2011 года № 605-О-О и от 29 сентября 2011 года № 1040-О-О).

Пенсии за выслугу лет и по инвалидности, назначаемые лицам, проходившим военную службу, а также пенсии по случаю потери кормильца членам их семей исчисляются из денежного довольствия, в составе которого в соответствии с частью первой статьи 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-испол-

нительной системы, и их семей» учитываются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, оклад по воинской должности, оклад по воинскому званию (без учета повышения окладов за службу в отдаленных, высокогорных местностях и в других особых условиях) и ежемесячная надбавка за выслугу лет, включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия. При этом понятие «денежное довольствие для исчисления пенсии военнослужащим» отличается от понятия «денежное довольствие военнослужащих», определяемого законодательством о статусе военнослужащих, и имеет самостоятельное нормативное значение для целей исчисления пенсии и ее пересмотра военным пенсионерам (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2004 года № 429-О). Этот вывод обусловлен и особенностями правового положения военнослужащих, которые, в отличие от лиц, уволенных с военной службы, продолжают исполнять обязанности, связанные с необходимостью выполнения ими поставленных задач в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья, а также осуществляют деятельность, направленную на постоянное повышение квалификации и совершенствование своей профессиональной подготовки.

3. С 1 января 2012 года вступил в силу Федеральный закон от 7 ноября 2011 года № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат». Установленная этим Федеральным законом новая система денежного довольствия лиц, проходящих военную службу, предусматривая значительное увеличение оклада денежного содержания военнослужащих и изменяя состав включаемых в денежное довольствие ежемесячных и иных дополнительных выплат, направлена на обеспечение соответствия уровня оплаты труда военнослужащих их высокому социальному статусу, а также качественного и эффективного исполнения военнослужащими обязанностей военной службы, стимулирования их к постоянному совершенствованию в профессии.

Одновременно с проведением этой реформы в законодательство о пенсионном обеспечении лиц, уволенных с военной службы, внесены положения, устанавливающие новые правила учета денежного довольствия для исчисления пенсий. Согласно указанным правилам с 1 января 2012 года определение размера пенсии лицам, проходившим военную службу, и членам их семей осуществляется исходя из установленных действующим законодательством и учитываемых в размере 54 процентов, включаемых в денежное довольствие для исчисления пенсий окладов по воинским должностям и окладов по воинским званиям, а также сумм ежемесячной надбавки за выслугу лет. При этом с 1 января 2013 года денежное довольствие для исчисления пенсий лицам, проходившим военную службу, и членам их семей в



целях достижения 100 процентов его размера подлежит ежегодному увеличению на 2 процента либо в большем объеме (в зависимости от уровня инфляции) в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

3.1. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, само по себе изменение способа определения размеров тех или иных денежных выплат – при соблюдении конституционных принципов справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности прав граждан – является прерогативой законодателя (постановления от 19 июня 2002 года № 11-П, от 27 ноября 2008 года № 11-П, определения от 11 июля 2002 года № 191-О, от 16 мая 2007 года № 375-О-П и др.), при этом изменение законодателем ранее установленных условий пенсионного обеспечения должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 29 января 2004 года № 2-П и др.).

Снизив размер денежного довольствия, учитываемого при определении размера пенсий лицам, уволенным с военной службы, со 100 процентов до 54 процентов, законодатель предусмотрел, что исчисление пенсий осуществляется исходя из нового – более высокого – денежного довольствия, обеспечив тем самым увеличение размера получаемых гражданами пенсий. При подготовке проекта Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», как следует из пояснительной записки к нему, планировалось увеличение пенсий в среднем на 50 - 70 процентов по сравнению с исчисленными по нормам ранее действовавшего законодательства.

При введении нового правового регулирования, касающегося учета денежного довольствия для исчисления пенсий лицам, проходившим военную службу, и членам их семей, в соответствии с принципом стабильности правового регулирования гарантируется (часть 1 статьи 5 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат») сохранение достигнутого к 1 января 2012 года уровня их пенсионного обеспечения. Указанная норма, в частности, закрепляет сохранение размеров пенсий, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации, действовавшим до дня вступления в силу Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», в случае уменьшения размеров назначенных названным лицам пенсий в связи с вступлением в силу ука-

занного Федерального закона и Федерального закона от 8 ноября 2011 года № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» и Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Наряду с этим, правила исчисления пенсий, применяемые с 1 января 2012 года, предусматривают механизм поэтапного ежегодного повышения величины денежного довольствия, учитываемой при исчислении пенсии лицам, проходившим военную службу, и членам их семей, и направлены на увеличение размеров таких пенсий.

Таким образом, оспариваемая норма – несмотря на снижение предусмотренного ею процентного размера денежного довольствия, учитываемого при исчислении пенсий лицам, уволенным с военной службы, и членам их семей, – направлена на увеличение с 1 января 2012 года абсолютного размера указанных пенсий в денежном выражении. Это в полной мере соответствует предусмотренному статьей 1 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств - участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года правилу о том, что уровень пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей, устанавливаемый законодательством государств-участников в соответствии с Соглашением о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 года, не может быть ниже уровня, установленного ранее законодательными и другими нормативными актами бывшего Союза ССР, а также толкованию приведенного положения, сформулированному Экономическим Судом Содружества Независимых Государств, который в решении № 01-1/2-08 от 6 февраля 2009 года указал, что для оценки уровня пенсионного обеспечения военнослужащих имеет значение качественное состояние их прав в сфере пенсионного обеспечения, для определения которого необходимо принимать во внимание условия, нормы и порядок назначения пенсии, установленные национальным законодательством.

Поскольку неопределенность в вопросе о конституционности части второй статьи 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной систе-



мы, и их семей» отсутствует, запросы Свердловского районного суда города Костромы не могут быть приняты Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Признать запросы Свердловского районного суда города Костромы не подлежащими дальней-

шему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для решения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данным запросам окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д. ЗОРЬКИН

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2012 года № 1751-О

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Никитина Георгия Михайловича на нарушение его конституционных прав положением подпункта «б» пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» и Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев по требованию гражданина Г.М. Никитина вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Г.М. Никитин ос-

паривает конституционность положения подпункта «б» пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 8 ноября 2011 года № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» и Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым статья 43 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-I «О пенсионном обес-



печении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» дополнена частью второй, закрепляющей, в частности, что денежное довольствие, установленное частью первой данной статьи, учитывается при исчислении пенсии с 1 января 2012 года в размере 54 процентов и начиная с 1 января 2013 года ежегодно увеличивается на 2 процента до достижения 100 процентов его размера.

По мнению заявителя, которому установлена пенсия за выслугу лет в связи с военной службой, оспариваемая норма противоречит статьям 2, 15 (части 1, 2 и 4), 17 (части 1 и 2), 18, 19 (части 1 и 2), 39 (части 1 и 2), 54 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку изменяет правила определения денежного довольствия для исчисления пенсий, чем нарушает его право на пенсионное обеспечение в полном объеме.

Г.М. Никитину, как установлено решением суда общей юрисдикции, с 1 января 2012 года пенсия исчисляется в соответствии с положениями, предусмотренными оспариваемой нормой.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные Г.М. Никитиным материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, само по себе изменение способа определения размеров тех или иных денежных выплат – при соблюдении конституционных принципов справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности прав граждан – является прерогативой законодателя (постановления от 19 июня 2002 года № 11-П, от 27 ноября 2008 года № 11-П, определения от 11 июля 2002 года № 191-О, от 16 мая 2007 года № 375-О-П и др.).

С 1 января 2012 года произведено реформирование системы денежного довольствия военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, в связи с чем в законодательство о пенсионном обеспечении указанных лиц внесены положения, предусматривающие изменение правил учета денежного довольствия для исчисления пенсий.

При этом правила определения величины денежного довольствия, учитываемого при исчислении пенсий, не предполагают снижение пенсий, назначенных лицам, уволенным с военной службы, и чле-

нам их семей, поскольку сохранение достигнутого к 1 января 2012 года уровня их пенсионного обеспечения гарантируется частью 1 статьи 5 Федерального закона от 7 ноября 2011 года № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат». Данная норма в том числе закрепляет, что в случае уменьшения размеров назначенных названным лицам пенсий в связи с вступлением в силу указанного Закона и Федерального закона от 8 ноября 2011 года № 309-ФЗ за ними сохраняются размеры пенсий, установленные им в соответствии с законодательством Российской Федерации, действовавшим до дня вступления в силу Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат».

Кроме того, правила исчисления пенсий, применяемые с 1 января 2012 года, предусматривают механизм поэтапного ежегодного повышения величины денежного довольствия, учитываемой при исчислении пенсии лицам, проходившим военную службу, и членам их семей, и направлены на увеличение размеров таких пенсий.

При таких обстоятельствах оспариваемая Г.М. Никитиным норма не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя в указанном в жалобе аспекте.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Никитина Георгия Михайловича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д. ЗОРЬКИН



Определение
Конституционного Суда Российской Федерации
от 24 сентября 2012 года № 1748-О
Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина
Гниденко Вячеслава Васильевича на нарушение его
конституционных прав частью 2 статьи 7 Федерального закона
«О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им
отдельных выплат»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев по требованию гражданина В.В. Гниденко вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин В.В. Гниденко оспаривает конституционность части 2 статьи 7 Федерального закона от 7 ноября 2011 года № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», согласно которой действие ряда положений данного Закона (в том числе статьи 2, посвященной денежному довольствию военнослужащих) применяется в отношении военнослужащих инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти и спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, Службы внешней разведки Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, федеральных органов государственной охраны, федерального органа обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, воинских подразделений федеральной противопожарной службы, а также органов военной прокуратуры и военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, оклады по должностям которых установлены иными федеральными законами, с 1 января 2013 года.

По мнению заявителя, являющегося военнослужащим пограничных войск, оспариваемая норма не соответствует Конституции Российской Федерации,

поскольку – вопреки конституционному принципу равенства и предусмотренной пунктом 1 статьи 3 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» единой системе материального обеспечения военнослужащих – допускает возможность выплаты лицам, имеющим одно и то же воинское звание, но проходящим военную службу в различных федеральных органах исполнительной власти, месячных окладов в соответствии с присвоенным воинским званием в разном размере.

Оспариваемая норма была применена в деле заявителя судом общей юрисдикции.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные В.В. Гниденко материалы, не находит оснований для принятия его жалобы к рассмотрению.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 26 декабря 2002 года № 17-П, военная служба, посредством прохождения которой граждане реализуют свое право на труд, представляет собой особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства и, следовательно, осуществляемой в публичных интересах; лица, несущие такого рода службу, выполняют конституционно значимые функции, чем обуславливается их правовой статус, а также содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним.

Обязанности лиц, проходящих военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, дифференцируются с учетом специфики их функций и стоящих перед ними задач, что позволяет относить соответствующих военнослужащих к разным по характеру и условиям деятельности категориям.

При этом особенности правового положения граждан, проходящих военную службу в органах федеральной службы безопасности, обусловлены правовым статусом указанных органов и стоящими перед ними задачами в области обеспечения безопасности Российской Федерации.

Устанавливая новые условия обеспечения военнослужащих денежным довольствием и предусма-



тривая различные сроки введения в действие соответствующих нормативных положений для отдельных категорий военнослужащих в рамках поэтапного реформирования системы обеспечения их денежным довольствием, федеральный законодатель действовал в пределах своих дискреционных полномочий, при реализации которых он учитывал различия в функциях, характере и условиях деятельности военнослужащих, проходящих службу непосредственно в Вооруженных Силах Российской Федерации, и военнослужащих, проходящих военную службу в других войсках, воинских формированиях и органах, а также финансовые возможности государства. В частности, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2012 года № 268 «О повышении денежного довольствия военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти» с 1 апреля 2012 года в 1,06 раза повышены размеры окладов по воинским должностям и окладов по воинским званиям указанных в нем категорий военнослужащих, предусмотренных частью 2 статьи 7 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», в том числе военнослужащих органов федеральной службы безопасности. Такое регулирование нельзя расценивать как нарушающее конституционный принцип равенства, закрепленный в статье 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, не препятствующий законодателю при осуществлении специального правового регулирования труда (прохождения службы) устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности категориям, если эти различия являются объективно оправданными, обоснованными и соответствуют конституционно значимым целям (постановления от 6 июня 1995

года № 7-П и от 30 июня 2011 года № 14-П; определения от 1 июля 1998 года № 84-О, от 8 февраля 2001 года № 45-О, от 5 июля 2001 года № 134-О, от 3 октября 2002 года № 233-О, от 2 апреля 2009 года № 472-О-О, от 28 июня 2012 года № 1249-О и др.).

Таким образом, положения части 2 статьи 7 Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат» в системе действующего правового регулирования, направленного на поэтапное реформирование денежного довольствия лиц, проходящих военную службу, с учетом особенностей их правового положения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гниденко Вячеслава Васильевича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д. ЗОРЬКИН

Информация

В Московской области возбуждено уголовное дело в отношении бывшего военнослужащего, подозреваемого в причинении ущерба на сумму свыше 14 миллионов рублей

Военным следственным отделом Следственного комитета Российской Федерации по Подольскому гарнизону возбуждено уголовное дело в отношении бывшего военнослужащего войсковой части 40904 майора Т. Он подозревается в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями, повлекшее тяжкие последствия).

По данным следствия, 24 ноября 2006 года между войсковой частью 45807, обществом с ограниченной ответственностью «Эскиз» и войсковой частью 71361 заключен договор подряда на выполнение работ по благоустройству территории и строительству ливнеотстоков военного дома отдыха «Пахра». На основании доверенности командир части уполномочил Т., производить приемку работ, а также наделить его правом подписывать акты приемки и справки о стоимости выполненных работ. Т., используя свои должностные полномочия, в течение 3 лет подписал заведомо не соответствующие действительности акты приемки выполненных работ, причинив тем самым ущерб государству на сумму свыше 14 миллионов рублей.

В настоящее время в войсковой части 40904 изымаются финансово-отчетные документы и проводятся другие следственные мероприятия, направленные на установление всех обстоятельств преступления.

Расследование уголовного дела продолжается.



Определение
Конституционного Суда Российской Федерации
от 24 сентября 2012 года № 1696-О
Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина
Сенецкого Алексея Борисовича на нарушение его
конституционных прав частью второй статьи 43 Закона
Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц,
проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел,
Государственной противопожарной службе, органах по контролю
за оборотом наркотических средств и психотропных веществ,
учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы,
и их семей»

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, судей К.В. Арановского, А.И. Бойцова, Н.С. Бондаря, Г.А. Гаджиева, Ю.М. Данилова, Л.М. Жарковой, Г.А. Жилина, С.М. Казанцева, М.И. Клеандрова, С.Д. Князева, А.Н. Кокотова, Л.О. Красавчиковой, С.П. Маврина, Н.В. Мельникова, Ю.Д. Рудкина, Н.В. Селезнева, О.С. Хохряковой, В.Г. Ярославцева,

рассмотрев по требованию гражданина А.Б. Сенецкого вопрос о возможности принятия его жалобы к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

установил:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин А.Б. Сенецкий оспаривает конституционность части второй статьи 43 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», действующей в редакции, вступившей в силу с 1 января 2012 года и предусматривающей, что денежное довольствие, установленное частью первой данной статьи, учитывается при исчислении пенсии с 1 января 2012 года в размере 54 процентов и начиная с 1 января 2013 года ежегодно увеличивается на 2 процента до достижения 100 процентов его размера; с учетом уровня инфляции (потребительских цен) федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период указанное ежегодное увеличение может быть установлено на очередной финансовый год в размере, превышающем 2 процента.

По мнению заявителя, которому установлена пенсия за выслугу лет в связи с военной службой, оспариваемые положения противоречат статьям 1 (часть 1), 2, 15 (часть 4), 17 (части 1 и 2), 18, 19 (части 1 и 2), 54 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку распространяются на военнослужащих (за исключением военнослужащих органов военной прокуратуры и сотрудников военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации), получивших указанный статус до 1 января 2012 года, и пенсионеров из числа указанных лиц, тем самым снижая уровень денежного довольствия, учитываемого для исчисления им пенсии, и изменяя содержание обязательств государства перед названными гражданами посредством уменьшения их объема.

Кроме того, А.Б. Сенецкий полагает, что часть вторая статьи 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», распространяющаяся на военнослужащих Вооруженных Сил Союза ССР (с учетом упомянутого исключения) и пенсионеров из их числа, проходивших военную службу на момент заключения Соглашения между государствами – участниками Содружества Независимых Государств о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 года и Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года, не соответствует Конституции



Российской Федерации, поскольку предусмотренный ею уровень пенсионного обеспечения ниже установленный статьей 46 Закона СССР от 28 апреля 1990 года № 1467-1 «О пенсионном обеспечении военнослужащих», что противоречит также статье 1 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 года.

Оспариваемая норма была применена в деле заявителя судами общей юрисдикции.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные А.Б. Сенецким материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, само по себе изменение способа определения размеров тех или иных денежных выплат – при соблюдении конституционных принципов справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности прав граждан – является прерогативой законодателя (постановления от 19 июня 2002 года № 11-П, от 27 ноября 2008 года № 11-П, определения от 11 июля 2002 года № 191-О, от 16 мая 2007 года № 375-О-П и др.).

С 1 января 2012 года произведено реформирование системы денежного довольствия военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, в связи с чем в законодательство о пенсионном обеспечении указанных лиц внесены положения, предусматривающие изменение правил учета денежного довольствия для исчисления пенсий.

При этом правила определения величины денежного довольствия, учитываемого при исчислении пенсий, не предполагают снижение пенсий, назначенных лицам, уволенным с военной службы, и членам их семей, поскольку сохранение достигнутого к 1 января 2012 года уровня их пенсионного обеспечения гарантируется частью 1 статьи 5 Федерального закона от 7 ноября 2011 года № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат».

Данная норма, в частности, закрепляет, что в случае уменьшения размеров назначенных названным лицам пенсий в связи с вступлением в силу указанного Закона и Федерального закона от 8 ноября 2011 года № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставле-

нии им отдельных выплат» и Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» за ними сохраняются размеры пенсий, установленные им в соответствии с законодательством Российской Федерации, действовавшим до дня вступления в силу Федерального закона «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат».

Кроме того, правила исчисления пенсий, применяемые с 1 января 2012 года, предусматривают механизм поэтапного ежегодного повышения величины денежного довольствия, учитываемой при исчислении пенсии лицам, проходившим военную службу, и членам их семей, и направлены на увеличение размеров указанных пенсий.

При таких обстоятельствах оспариваемая А.Б. Сенецким норма не может рассматриваться как нарушающая конституционные права заявителя в указанном в жалобе аспекте.

Проверка же соответствия норм законов положениям международных договоров Российской Федерации, равно как и разрешение иных вопросов, поставленных заявителем, к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, определенной в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», не относится.

Исходя из изложенного и руководствуясь частью второй статьи 40, пунктом 2 части первой статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сенецкого Алексея Борисовича, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д. ЗОРЬКИН



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

НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРИСВОЕНИЕМ ЗВАНИЯ ВЕТЕРАНА ТРУДА ГРАЖДАНИНУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОТМЕЧЕННОМУ ЗНАКАМИ ОТЛИЧИЯ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ СССР

*(на примере отдельно взятого субъекта Российской Федерации -
Чувашской Республики)*

С 1 января 2005 г. согласно п. 1 ст. 7 Федерального закона «О ветеранах» ветеранами труда являются лица:

- 1) имеющие удостоверение «Ветеран труда»;
- 2) награжденные орденами или медалями, либо удостоенные почетных званий СССР, РСФСР или Российской Федерации, либо награжденные ведомственными знаками отличия в труде и имеющие трудовой стаж, необходимый для назначения пенсии по старости или за выслугу лет, а также лица, начавшие трудовую деятельность в несовершеннолетнем возрасте в период Великой Отечественной войны и имеющие при этом трудовой стаж не менее 40 лет для мужчин и 35 лет для женщин.

Порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда» определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст.ст. 10 и 22 Федерального закона «О ветеранах» определение мер социальной поддержки ветеранов труда и их финансирование с 1 января 2005 г. отнесено к ведению субъектов Российской Федерации.

В целях обеспечения социальной поддержки граждан, проживающих на территории Чувашской Республики и являющихся ветеранами труда, во исполнение Указа Президента Чувашской Республики «О присвоении звания «Ветеран труда» гражданам, проживающим на территории Чувашской Республики» от 4 августа 2005 г. № 62 постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 16 сентября 2005 г. № 226 утверждены Порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда» и выдачи удостоверения ветерана труда (далее – Порядок и условия). Подпунктом «а» п. 3 Порядка и условий

определено, что для лиц, награжденных ведомственными знаками отличия в труде, основанием для присвоения звания «Ветеран труда» служат удостоверения к нагрудным и почетным знакам, медалям, почетным и заслуженным званиям от имени органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации, почетные грамоты органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации.

Вышеназванным постановлением также утвержден Перечень ведомственных знаков отличия в труде органов государственной власти СССР, РСФСР, Российской Федерации, учитываемых при присвоении звания «Ветеран труда». В связи с тем что награды «Отличник военного строительства» Министерства обороны Союза ССР, «Отличник социалистического соревнования Министерства обороны СССР» и «Отличник военно-морской стройки» Министерства обороны СССР являются наградами органов государственной власти СССР и включены в данный Перечень, то их обладатели имеют право на получение звания «Ветеран труда». Также необходимо отметить, что такие знаки отличия как: «Отличник военного строительства» Министерства обороны Российской Федерации и «За дальний поход» Министерства обороны Российской Федерации, существующие в настоящее время в Министерстве обороны Российской Федерации, позволяют их обладателям также претендовать на получение звания «Ветеран труда» в Чувашской Республике.

В нормативных правовых актах Российской Федерации нет определения «ведомственный знак отличия в труде», однако в Толковом словаре русского языка под редакцией С.И. Ожегова и Н.Ю. Шве-



довой понятие «ведомство» определяется как: «Учреждение или совокупность учреждений, обслуживающих какую-нибудь область государственного управления»; Современный экономический словарь определяет данное понятие как: «Центральный орган государственного управления в виде комитета, комиссии, инспекции, главного управления при правительстве, осуществляющий наряду с министерствами руководство отдельными сферами деятельности, совокупностью организаций, учреждений, предприятий».

Принимая во внимание тот факт, что законодательно установлен порядок получения только государственных наград, почетных званий, представляется затруднительной оценка трудовых заслуг перед обществом и государством гражданина, получившего от своего работодателя в виде поощрения за добросовестный труд благодарности, почетные грамоты и т. д.

Утверждая Перечень ведомственных знаков отличия в труде, учитываемых при присвоении звания «Ветеран труда», Кабинет Министров Чувашской Республики действовал исключительно в рамках предоставленных ему п. 4 ст. 7 Федерального закона «О ветеранах» полномочий и не был связан ранее сложившейся практикой определения ведомственных знаков отличия в труде, обобщенной в письме Министерства труда Российской Федерации от 7 октября 1998 г. № 5635-КС. По смыслу вышеуказанной нормы законом субъекта Российской Федерации может быть самостоятельно определен перечень знаков отличия в труде и наград, учитываемых при присвоении звания «Ветеран труда» в субъекте Российской Федерации, поскольку меры социальной поддержки ветеранов труда определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и являются их расходными обязательствами.

Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 16 сентября 2005 г. № 226 до настоящего времени не было обжаловано, является действующим, поэтому считается, что именно нормами, установленными этим постановлением, необходимо руководствоваться при принятии решения о присвоении звания «Ветеран труда». В соответствии с ранее действовавшей редакцией п. 4 ст. 7 Федерального закона «О ветеранах» порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда» определялись Президентом Российской Федерации. В Положении о порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда», утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 25 сентября 1999 г. № 1270, был определен круг лиц, которым присваивается звание «Ветеран труда», а также порядок присвоения этого звания. В указанном Положении отсутствовало определение, что относится к ведомственным знакам отличия в труде.

Отсутствие конкретных критериев отнесения тех или иных знаков отличия в труде к категории ведомственных обусловило направление в субъекты Российской Федерации Министерством труда Российской Федерации письма «О ведомственных знаках отличия в труде, учитываемых при присвоении звания «Ветеран труда» от 7 октября 1998 г. № 5635-КС, в котором был представлен обзор практики учета ведомственных знаков. Обзор практики был проведен в соответствии с пожеланиями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, министерств и ведомств Российской Федерации, а также предприятий и организаций. В письме был приведен примерный перечень ведомственных знаков отличия в труде, в частности к ведомственным знакам отличия в труде отнесен нагрудный знак «70 лет военной торговли», награждение которым производилось приказом начальника Главного управления торговли Министерства обороны СССР. Указывалось, что приведенный перечень не является исчерпывающим, поэтому отказ в присвоении звания «Ветеран труда» только по причине отсутствия названия той или иной награды в этом перечне является необоснованным. Также сообщалось, что при присвоении звания «Ветеран труда» учитываются нагрудные знаки министерств и ведомств за многолетнюю и плодотворную работу в системе данных министерств и ведомств.

Письмом от 2 июня 2008 г. Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации письмо Министерства труда Российской Федерации от 7 октября 1998 г. № 5635-КС было отозвано и указано, что его дальнейшее использование в работе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не представляется возможным, так как оно не прошло регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации и поэтому не подлежит применению.

Однако в Перечень наград, утвержденный постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 16 сентября 2005 г. № 226, такой знак отличия в труде, как «70 лет военной торговли», награждение которым производилось приказом начальника Главного управления торговли Министерства обороны СССР, не вошел.

В указанный Перечень вошли лишь знаки отличия в труде, исходящие от государственных органов. Тем самым было введено нормативное регулирование в части тех наград, которые могут быть учтены как ведомственные знаки отличия в труде, которые учитываются при присвоении звания «Ветеран труда», что повлекло также ограничение круга лиц, имеющих право претендовать на присвоение звания «Ветеран труда».

Отсутствие четкого нормативного регулирования понятия «ведомственный знак отличия» в целях установления права гражданина на присвоение зва-



ния «Ветеран труда» повлекло многочисленные обращения граждан в суды.

Так, Верховный Суд Российской Федерации в определении от 29 июня 2011 г. № 48-Г11-20 указал, что суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что действующее федеральное законодательство не содержит определения ведомственного знака отличия в труде или перечня таких знаков, что субъект Российской Федерации вправе самостоятельно определять перечень таких знаков отличия в труде и государственных наград, учитываемых при решении вопроса о присвоении звания «Ветеран труда», что губернатор Челябинской области, устанавливая порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда», за пределы предоставленных ему полномочий не вышел.

Обоснованно суд признал несостоятельным довод заявителя о том, что оспариваемая норма сужает круг лиц, которые могут быть признаны ветеранами труда, поскольку не предусматривает в качестве ведомственных знаков отличия в труде иные, кроме перечисленных в абз. 2 подп. «а» п. 1 п. 4 Положения о порядке присвоения звания «Ветеран труда» и выдачи удостоверения «Ветеран труда» в Челябинской области.

Как правильно указано в решении суда, отнесение тех или иных наград к ведомственным, а также порядок оформления и заполнения документов о награждении ведомственными знаками отличия в труде определяются в соответствии с нормативными актами министерств и ведомств, которые осуществляют награждение этими знаками и вручение их гражданам.

Сравнительный анализ содержания п. 2 названного Положения и п. 1 ст. 7 Федерального закона «О ветеранах» свидетельствует о том, что оба нормативных правовых акта предусматривают одинаковые обстоятельства отнесения гражданина к ветерану труда.

Пункт 4 указанного Положения устанавливает перечень документов, подтверждающих право граждан на присвоение звания «Ветеран труда», предусматривая в абз. 2 подп. 1 п. 1, что учитываются такие ведомственные знаки отличия в труде, решение о награждении которыми принято перечисленными органами власти.

Оспариваемая заявителем правовая норма не противоречит ст. 7 Федерального закона «О ветеранах», не содержащей никаких условий отнесения тех или иных знаков отличия к ведомственным.

Таким образом, субъект Российской Федерации в пределах своих полномочий правомерно предусмотрел в оспариваемой норме условия присвоения звания «Ветеран труда», а не категорию лиц, которые могут быть признаны таковыми.

Как следует из указанного определения, Верховный Суд Российской Федерации посчитал правильной позицию, в соответствии с которой отнесение тех или иных наград к ведомственным, а также порядок оформления и заполнения документов о награждении ведомственными знаками отличия в труде определяются в соответствии с нормативными актами министерств и ведомств, которые осуществляют награждение этими знаками и их вручение гражданам.

УВОЛЬНЕНИЕ РАБОТНИКА ПО ПУНКТУ 3 ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 81 ТРУДОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДОПУСТИМО ПРИ УСЛОВИИ, ЧТО НЕСООТВЕТСТВИЕ РАБОТНИКА ЗАНИМАЕМОЙ ДОЛЖНОСТИ ИЛИ ВЫПОЛНЯЕМОЙ РАБОТЕ ВСЛЕДСТВИЕ ЕГО НЕДОСТАТОЧНОЙ КВАЛИФИКАЦИИ ДОЛЖНО БЫТЬ ПОДТВЕРЖДЕНО РЕЗУЛЬТАТАМИ АТТЕСТАЦИИ С УЧЕТОМ МНЕНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА РАБОТНИКОВ

(по материалам судебной практики)

Несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе (п. 3 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации. Далее – ТК РФ) является основанием для расторжения трудового договора, если работник из-за недостаточной квалифи-

кации, подтвержденной результатами аттестации, не может эффективно и качественно выполнять трудовую функцию, обусловленную трудовым договором.

С учетом вышесказанного работодатель не вправе расторгнуть трудовой договор с работником по



названному основанию, если в отношении этого работника аттестация не проводилась либо аттестационная комиссия пришла к выводу о соответствии работника занимаемой должности или выполняемой работе. При возникновении трудового спора по результатам аттестации выводы аттестационной комиссии о деловых качествах работника подлежат оценке в совокупности с другими доказательствами по делу (показаниями свидетелей, документами о поощрениях работника и примененных к нему мерах дисциплинарной ответственности и др.).

Недостаточная квалификация работника, которую должен доказать работодатель, может выражаться в отсутствии необходимых знаний и навыков, исключающих возможность нормального выполнения обязанностей по конкретной должности или работе при надлежащих условиях труда.

По результатам аттестации некоторых категорий работников командир воинской части (работодатель) может принимать решение о понижении в должности либо об увольнении по п. 3 ст. 81 ТК РФ лиц, не соответствующих по своим деловым качествам занимаемой должности.

Показатели оценки профессионализма и деловых качеств работников при определении их соответствия занимаемой должности целесообразно предусматривать дифференцированно и применительно к отдельным категориям служащих (технические исполнители, специалисты, руководители), а также видам деятельности, специфическим для различных отраслей, обусловленным особенностями их учреждений, организаций и предприятий. Например, для технических исполнителей это такие показатели, как своевременность, оперативность и качество выполнения работ, входящих в должностные обязанности, умение профессионально работать с первичными и нормативными документами и т. п.

Для специалистов такими показателями являются: степень самостоятельности выполнения должностных обязанностей, качество и результативность их осуществления, ответственность за порученное дело, способность адаптироваться к новой ситуации и применять новые подходы к решению возникающих проблем и т. п.

Для оценки руководителей необходимо предусмотреть следующие показатели: умение организовать труд подчиненных, обеспечить эффективное руководство их работой; стиль общения с подчиненными; реально осуществляемый масштаб руководства и т. п.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении "О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации" от 17 марта 2004 г. № 2 разъяснил, что если работник был уволен по п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ, то работодатель обязан представить доказательства,

свидетельствующие о том, что работник отказался от перевода на другую работу либо работодатель не имел возможности (например, в связи с отсутствием вакантных должностей или работ) перевести работника с его согласия на другую имеющуюся у этого работодателя работу (ч. 3 ст. 81 ТК РФ)¹.

В настоящее время количество судебных разбирательств по трудовым спорам неизменно возрастает, при этом наиболее значительную часть дел составляют споры о восстановлении на работе работников, уволенных по инициативе работодателя. Каждое из оснований прекращения трудового договора, в частности и увольнение работника по п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ по волеизъявлению работодателя, на взгляд автора настоящей статьи, требует особого осмысления как с научно-теоретической, так и с практической точки зрения с тем, чтобы выявить общие особенности, учитываемые судебными инстанциями при рассмотрении каждого конкретного иска, особенно по спорам, связанным с увольнением работников, которые не соответствуют занимаемым должностям.

Так, аттестация работников может быть проведена работодателем и в том случае, если она не является обязательной в соответствии с федеральным законом или иным нормативным правовым актом, но ее проведение предусмотрено локальным нормативным актом организации. Исходя из данного нововведения в трудовое законодательство, в судах при рассмотрении дел об оспаривании увольнения по п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ важнейшее значение приобрел анализ в ходе судебного разбирательства обоснованности заключений об аттестации уволенных работников. Так, например, судебная коллегия по гражданским делам Ульяновского областного суда рассмотрела 24 апреля 2012 г. в открытом судебном заседании гражданское дело № 33-1185/2012 по апелляционной жалобе представителя военного комиссариата Ульяновской области на решение Ленинского районного суда г. Ульяновска от 9 февраля 2012 г. (с учетом определения от 16 марта 2012 г. об устранении описки), которым было постановлено: исковые требования гр. 3. удовлетворить частично. Признать незаконными приказы военного комиссара Ульяновской области от 12 декабря 2011 г. в части проведения досрочной аттестации в отношении гр. 3., от 20 декабря 2011 г. в части увольнения гр. 3. с должности, которую он занимал до увольнения в финансово-экономическом отделении военного комиссариата Ульяновской области. Признать незаконными решение аттестационной комиссии от 15 декабря 2011 г. и приказ военного комиссара Ульяновской области от 16 декабря 2011 г. в части несоответствия гр. 3. занимаемой должности и рекомендации о переводе его на другую должность с меньшим объемом работы. Восстановить гр. 3. в должности, которую он занимал до

¹ Ковалев В.И. Все о труде гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации: справочное пособие. М., 2008.



увольнения в финансово-экономическом отделении военного комиссариата Ульяновской области с 20 декабря 2011 г. Взыскать с военного комиссариата Ульяновской области в пользу гр. З. заработную плату за время вынужденного прогула, компенсацию морального вреда, а также расходы на оплату услуг представителя. Решение в части восстановления гр. З. в занимаемой должности и взыскания заработной платы подлежит немедленному исполнению. В удовлетворении остальной части исковых требований гр. З. отказать.

Исследовав материалы дела судебная коллегия по гражданским делам Ульяновского областного суда пришла к следующему.

З. обратился в суд с иском к военному комиссариату Ульяновской области о признании дисциплинарного взыскания и решения аттестационной комиссии необоснованными, восстановлении на работе, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда. Требования мотивированы тем, что с 10 декабря 2009 г. истец занимал должность в отделении военного комиссариата Ульяновской области, откуда уволен 20 декабря 2011 г. по п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ. В начале января 2010 г. гр. З. по просьбе начальника финансово-экономического отделения, срочно убывшего в командировку, произвел ошибочный расчет единовременного пособия при увольнении военнослужащему, что привело к излишней выплате последнему денежных средств из бюджета. В дальнейшем военнослужащий внес переплату в кассу, тем самым ущерб государству был возмещен. По результатам проверки правомерности и эффективности использования средств федерального бюджета, а также имущества, находящегося в федеральной собственности в военном комиссариате Ульяновской области, проведенной в период с 6 октября 2011 г. по 17 ноября 2011 г. Территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Ульяновской области, был выявлен факт переплаты гр. З. денежных средств на сумму 25 884 руб. при увольнении с военной службы гр. Д. По результатам указанной ревизии по месту работы истца было проведено административное расследование, явившееся основанием для приказа о наложении на истца дисциплинарного взыскания в виде выговора, и, как следствие последнего, – проведения досрочной аттестации. Аттестационной комиссией было принято решение о несоответствии гр. З. занимаемой должности, рекомендовано о его переводе на другую должность с меньшим объемом работы. С указанным решением комиссии истец не согласен, как и с приказом о привлечении к дисциплинарной ответственности. Просил признать незаконными приказы военного комиссара от 12 декабря 2011 г., от 20 декабря 2011 г., необоснованными – дисциплинарное взыскание в виде выговора, решение аттестационной комиссии, восстано-

вить на работе с 20 декабря 2011 г., взыскать заработную плату за время вынужденного прогула, компенсацию морального вреда, а также расходы на оплату услуг представителя. Рассмотрев по существу требования истца, суд постановил вышеприведенное решение. Апелляционное представление прокурора Ленинского района г. Ульяновска отозвано. В апелляционной жалобе представитель военного комиссариата Ульяновской области просит отменить решение, вынести новое, которым требования гр. З. оставить без удовлетворения. В обоснование указывает, что в нарушение п. 3 ч. 2 ст. 330 ГПК РФ суд неправильно истолковал закон и исчислил срок проведения досрочной аттестации (10 дней с момента совершения работником дисциплинарного проступка) с даты завершения проверки Территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Ульяновской области, а не с момента окончания административного расследования. Неправильно руководствовался суд и п. 3.3.2 Положения об аттестации, согласно которому каждый аттестуемый работник до начала аттестации должен быть ознакомлен с представленным на него отзывом, поскольку данный пункт Положения не применим к случаям проведения досрочной аттестации. Увольнение гр. З. по п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ является законным, так как истец отказался от предложенных ему должностей. Необоснованно суд взыскал в пользу гр. З. компенсацию морального вреда, поскольку, потеряв работу, истец не остался без средств к существованию, оставаясь получателем пенсии по линии Министерства обороны Российской Федерации. В нарушение п. 2 ч. 2 ст. 330 ГПК РФ суд применил закон, не подлежащий применению, а именно: ст. 82 ТК РФ, указав, что увольнение истца состоялось без заключения профсоюзного органа. В возражениях на апелляционную жалобу гр. З., считая решение суда законным, просит оставить его без изменения, а апелляционную жалобу – без удовлетворения как необоснованную. В суде апелляционной инстанции представитель военного комиссариата Ульяновской области поддержал доводы, изложенные в жалобе. З. возражал против отмены решения суда.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, судебная коллегия не находит оснований к отмене решения суда. Из материалов дела усматривается, что 10 декабря 2009 г. на основании приказа по строевой части военного комиссара Ульяновской области гр. З. был принят на должность в финансово-экономическое отделение военного комиссариата. В тот же день с гр. З. был заключен трудовой договор на неопределенный срок. Согласно приказу военного комиссара «О мерах по устранению недостатков, выявленных Территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Ульяновской области и наказании виновных» от 12 декабря 2011 г.



в связи с выявленными недостатками в деятельности военного комиссариата по исполнению бюджетного процесса гр. З. представлен к досрочной аттестации. Этим же приказом к истцу за совершение дисциплинарного проступка, т. е. ненадлежащее исполнение возложенных должностных (трудовых) обязанностей, применено дисциплинарное взыскание в виде выговора. Приказом военного комиссара Ульяновской области от 20 декабря 2011 г. гр. З. уволен с занимаемой должности по п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ по инициативе работодателя (несоответствие работника занимаемой должности). В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ трудовой договор может быть расторгнут по инициативе работодателя в случае несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации. Согласно разъяснениям, содержащимся в п. 31 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» от 17 марта 2004 г. № 2, в силу п. 3 ч. 1 и ч. 2 ст. 81 ТК РФ увольнение по п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ допустимо при условии, что несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие его недостаточной квалификации подтверждено результатами аттестации, проведенной в порядке, установленном трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, локальными нормативными актами, принимаемыми с учетом мнения представительного органа работников. Учитывая это, работодатель не вправе расторгнуть трудовой договор с работником по названному основанию, если в отношении этого работника аттестация не проводилась либо аттестационная комиссия пришла к выводу о соответствии работника занимаемой должности или выполняемой работе. При этом, выводы аттестационной комиссии о деловых качествах работника подлежат оценке в совокупности с другими доказательствами по делу. Если работник был уволен по п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ, то работодатель обязан представить доказательства, свидетельствующие о том, что работник отказался от перевода на другую работу либо работодатель не имел возможности (например, в связи с отсутствием вакантных должностей или работ) перевести работника с его согласия на другую имеющуюся у этого работодателя работу (ч. 3 ст. 81 ТК РФ). Приказом военного комиссара Ульяновской области от 11 октября 2011 г. утверждено Положение об аттестации работников военного комиссариата Ульяновской области, п. 1.3 которого предусматривает два возможных случая проведения досрочной аттестации: совершение работником дисциплинарного проступка, за которое может применяться дисциплинарное взыскание в

виде увольнения работника; неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей при условии, что такое неисполнение (ненадлежащее исполнение) несовместимо с занимаемой должностью. Принимая решение об удовлетворении требований истца в части восстановления его на работе, суд дал правильную оценку собранным по делу доказательствам, характеру и самому порядку проведения в отношении гр. З. досрочной аттестации при одновременном его привлечении к дисциплинарной ответственности в виде выговора, указав, что аттестационная комиссия фактически рассматривала вопрос о тяжести совершенного дисциплинарного проступка, не касаясь вопросов квалификации гр. З. С позицией суда первой инстанции в указанной части следует согласиться, поскольку такой характер состоявшейся в отношении гр. З. на основании приказа работодателя досрочной аттестации, по мнению судебной коллегии, противоречит ее задачам и целям, прямо определенным в п. 1.4 названного выше Положения, как-то: объективная оценка деятельности работников и установление их соответствия занимаемой должности; содействие повышению эффективности деятельности военного комиссариата; выявление перспектив применения потенциальных возможностей работников; формирование высококвалифицированного кадрового состава военного комиссариата; обеспечение возможности передвижения кадров; стимулирование профессионального роста работников. При этом, в п. 1.1 Положения также указано, что аттестация работников – это проводимая в установленном законодательством порядке оценка результатов деятельности и определение деловых качеств и квалификации работников с целью рационального использования, улучшения подбора и расстановки кадров, повышения качества и эффективности их работы, выявления их соответствия занимаемой должности, а также возможности на замещение более высокой должности. Из записей, сделанных комиссией в аттестационном листе гр. З., видно, что вопросы, адресованные истцу, по своему содержанию не преследовали целей аттестации, касаясь фактически тяжести совершенного гр. З. проступка, что правильно указал суд в решении. Обоснованно суд отметил в решении и нарушение установленного вышеуказанным Положением срока проведения в отношении гр. З. досрочной аттестации – 10 дней со дня совершения истцом дисциплинарного проступка и обнаружения работодателем допущенного нарушения. Доводы представителя ответчика о необходимости исчисления указанного срока со дня окончания административного расследования суд апелляционной инстанции находит несостоятельными, считая необходимым отметить, что предметом рассмотренного судом 9 февраля 2012 г. спора яв-



лялись нарушения работника, имевшие место в январе 2010 г. За совершенный проступок гр. З. понес наказание в виде выговора, что суд первой инстанции правильно посчитал правомерным, удовлетворив иски о взыскании морального вреда, поскольку сам факт утраты работы влечет нравственные страдания. Ссылка в решении суда на ст. 82 ТК РФ без надлежащего исследования фактических обстоятельств дела о членстве истца в профсоюзной организации не свидетельствует о незаконности решения суда первой инстанции. Нарушений норм процессуального или материального права, являющихся основанием для отмены решения суда, судебная коллегия не усматривает. Решение суда является правильным и по доводам апелляционной жалобы отмене не подлежит. Руководствуясь ст. 328 ГПК РФ, судебная кол-

легия определила: решение Ленинского районного суда г. Ульяновска от 9 февраля 2012 г. оставить без изменения, а апелляционную жалобу представителя военного комиссариата Ульяновской области – без удовлетворения².

В заключение рассмотрим правильное документальное оформление увольнения работника вследствие несоответствия занимаемой должности. Приказ об увольнении издается в соответствии с формой Т-8. Формулировка в нем должна быть следующей: «В связи с несоответствием занимаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации, п. 3 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации». Основание: Результат аттестации, проведенной в военном комиссариате субъекта Российской Федерации 24 декабря 2009 г. на основании приказа военного комиссара субъекта Российской Федерации о проведении аттестации № 22. А формулировка в трудовой книжке должна будет выглядеть следующим образом³:

№ за писи	Дата			Сведения о приеме на работу, о переводах на другую работу и об увольнении (с указанием причин и со ссылкой на статью, пункт закона)	На основании чего внесена запись (документ, его дата и номер)
	число	месяц	год		
1	2			3	4
...	...	...	...	...	...
03	11	01	2010	Уволена в связи с несоответствием занимаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации, п. 3 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации	Приказ от 11.01.2010 г. № 1-к

Согласно разъяснениям, содержащимся в п. 31 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» от 17 марта 2004 г. № 2, в силу п. 3 ч. 1 и ч. 2 ст. 81 ТК РФ увольнение по п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ допустимо при условии, что несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие его недостаточной квалификации подтверждено результатами аттестации, проведенной в порядке, установленном трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, локальными нормативными актами, принимаемыми с учетом мнения представительного органа работников.

Как правильно отметил судья Верховного Суда Российской Федерации Б.А. Горохов, «очень интересная проблема возникла при подготовке постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по

поводу аттестации. Речь идет о том, что раньше аттестацию можно было проводить только в отношении государственных структур, где действовало прямое положение (советского времени) о порядке проведения аттестации. И вдруг ТК Российской Федерации установил в п. 3 ст. 81, что любой работник может быть уволен по результатам аттестации. При обсуждении вопроса была высказана точка зрения, что при отсутствии письменного документа, регламентирующего порядок проведения аттестации, увольнение по этому пункту ст. 81 ТК Российской Федерации (по результатам аттестации) не допускается. Работник должен заранее знать, что существуют правила проведения аттестации, порядок проведения аттестации, ее регулярность, а также критерии, по которым оценивается его служебное соответствие, и никто за пределами таких критериев и за пределами срока аттестации не может производить внеочередные аттестации, если это не предусмотрено соответствующими актами»⁴.

² URL: http://uloblsud.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=192&Itemid=63&idCard=31903

³ Сафарова Е. Увольнение: способы и методы // Клуб главных бухгалтеров. 2010. № 5.

⁴ Горохов Б.А. Трудовые споры. Чему не учат студентов: учебно-практ. пособие. М., 2010.



ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СПЕЦИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ, ОРИЕНТИРОВАННЫХ НА ВОЕННУЮ И ИНУЮ ГОСУДАРСТВЕННУЮ СЛУЖБУ

Н.С. Ильменейкина, учитель

В прекрасном советском фильме «Офицеры» впервые прозвучало знаменитое изречение, столетиями определявшее и определяющее в настоящее время смысл жизни миллионов настоящих россиян-патриотов, независимо от их пола и национальности: «Я горжусь своей профессией, как гордились ею мой отец и мои деды-прадеды. Есть такая профессия, взводный, – Родину защищать!». И неудивительно, что сейчас многие мальчишки и девчонки мечтают о военном образовании, чтобы продолжить дело их отцов и матерей и посвятить свою жизнь не личному обогащению в сфере бизнеса, на подиуме или эстраде, а благородной профессии – военной (или иной государственной) службе своей Родине – России.

Целью настоящей статьи является анализ и разъяснение норм действующего законодательства Российской Федерации, регулирующих поступление в общеобразовательные учреждения специального профиля: в суворовские военные, нахимовские военно-морские, военно-музыкальные училища и кадетские (морские кадетские) корпуса и обучение в них, для правового информирования по этим вопросам несовершеннолетних граждан и их родителей.

Следует отметить, что кадетские корпуса были широко распространены еще в царской России. А о качестве образования, полученного тогдашними кадетами, красноречиво свидетельствуют общеизвестные факты. Ведь многие из выдающихся людей XIX и начала XX в., принесших России всемирную славу: ученых, путешественников, полководцев, деятелей культуры, государственных деятелей, – были как раз выпускниками кадетских корпусов и военных училищ.

Суворовские военные и нахимовские военно-морские училища были созданы в СССР в годы Великой Отечественной войны 1941 – 1945 гг. как с целью оказать государственную социальную поддержку детям-сиротам, потерявшим на войне отцов, а нередко и обоих родителей, так и с целью подготовки кадрового резерва для государственного аппарата, и в первую очередь для Вооруженных Сил

СССР. И за почти 70 лет своего существования также себя неплохо зарекомендовали, так как многие советские и российские полководцы и флотоводцы, ученые и деятели культуры, государственные руководители высокого ранга – выпускники таких училищ.

Следует отметить, что «эйфория свободы» конца XX в. пагубно сказалась на патриотическом воспитании российской молодежи, что привело к тому, что многие десятки тысяч талантливых молодых россиян, получив образование в России, «двигают» сейчас вперед науку и экономику не России, а других стран. А другие молодые люди хотя и остались проживать в России, но всеми правдами и неправдами уклоняются от военной службы, несправедливо считая эту государственную службу России постыдным и ненужным делом.

И очень хорошо, что в настоящее время высшие государственные руководители России вновь уделяют много внимания возрождению и развитию патриотического воспитания нашей молодежи, что способствует укреплению государства, и это нашло отражение в усовершенствовании нормативно-правового регулирования порядка получения несовершеннолетними гражданами Российской Федерации дополнительного специального образования в суворовских военных, нахимовских военно-морских, военно-музыкальном училищах и кадетских (морских кадетских) корпусах.

Общие правовые гарантии государства на получение гражданами Российской Федерации образования в таких специальных образовательных учреждениях отражены в ст. 43 Конституции Российской Федерации, где указано, что каждый имеет право на образование; что гарантируются общедоступность и бесплатность основного общего и среднего профессионального образования в государственных образовательных учреждениях; что основное общее образование обязательно и что Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.



Общие правовые гарантии государства в рассматриваемой сфере также нашли свое отражение в нормах действующего Закона Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-I (далее – Закон «Об образовании»), где указано, что Российская Федерация провозглашает область образования приоритетной и что государственная политика в области образования основывается на принципах воспитания гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье. Что государственным является образовательное учреждение, созданное Российской Федерацией (далее – федеральное государственное образовательное учреждение). А также указано, что типовые положения об образовательных учреждениях утверждаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти и что типовые положения об образовательных учреждениях, реализующих военные профессиональные образовательные программы, и образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Во исполнение указанных полномочий Правительство Российской Федерации 30 апреля 2008 г. Постановлением № 328 утвердило Типовое положение о суворовских военных, нахимовских военно-морских, военно-музыкальном училищах и кадетских (морских кадетских) корпусах (далее – Типовое положение Постановления № 328).

А 4 мая 2012 г. Правительство Российской Федерации, во исполнение полномочий, также указанных в ст. 12 Закона «Об образовании», Постановлением № 434 установило, что типовые положения о президентских кадетских училищах, суворовских военных, нахимовских военно-морских, военно-музыкальном училищах и кадетских (морских кадетских) корпусах, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации, утверждаются Министерством обороны Российской Федерации; и что Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Типового положения о суворовских военных, нахимовских военно-морских, военно-музыкальном училищах и кадетских (морских кадетских) корпусах» от 30 апреля 2008 г. № 328 на деятельность федеральных государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации, не распространяется.

Реализуя данные указания Правительства Российской Федерации, Министр обороны Российской Федерации 16 мая 2012 г. приказом № 1199 утвердил Типовое положение о президентских кадетских, суворовских военных, нахимовских военно-морских, военно-музыкальном училищах и кадетских

(морских кадетских) корпусах, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации (далее – Типовое положение приказа № 1199).

Проведем сравнительный анализ норм Типового положения Постановления № 328 и норм Типового положения приказа № 1199.

В Типовом положении Постановления № 328 указано, что оно регулирует деятельность федеральных государственных общеобразовательных учреждений с дополнительными образовательными программами, направленными на проведение военной подготовки несовершеннолетних граждан, – суворовских военных, нахимовских военно-морских, военно-музыкального училищ и кадетских (морских кадетских) корпусов (далее – училище) и что училища создаются, реорганизуются и ликвидируются Правительством Российской Федерации в установленном порядке по представлению Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России) и Федеральной службы безопасности Российской Федерации (ФСБ России), которые осуществляют полномочия учредителя училищ (далее – федеральные органы исполнительной власти).

А в Типовом положении приказа № 1199 указано, что оно регулирует деятельность федеральных государственных казенных общеобразовательных учреждений с дополнительными образовательными программами, имеющих целью подготовку всесторонне образованных и патриотически настроенных граждан, ориентированных на государственную службу, – президентских кадетских, суворовских военных, нахимовских военно-морских, военно-музыкального училищ и кадетских (морских кадетских) корпусов, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации (далее – училище); что училище создается, реорганизуется и ликвидируется в соответствии с законодательством Российской Федерации и что учредителем училища является Российская Федерация, а функции и полномочия учредителя в отношении училища осуществляет Министерство обороны Российской Федерации.

Налицо существенное уточнение целей дополнительных образовательных программ: если ранее такой целью была указана только военная подготовка несовершеннолетних граждан, то сейчас – подготовка всесторонне образованных и патриотически настроенных граждан, ориентированных на государственную службу, т. е., кроме военной службы, и на иные ее виды.

В Типовом положении Постановления № 328 указано, что училища осуществляют образовательный процесс в соответствии с основными общеобразовательными программами основного общего, среднего (полного) общего образования и дополнительными образовательными программами, имеющими целью военную подготовку несовершеннолетних



граждан, обучающихся в этих училищах, по профилю деятельности федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся училища и обеспечивающими их подготовку к поступлению в профильные образовательные учреждения высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти, и что основными задачами училищ являются:

- подготовка обучающихся к поступлению в профильные образовательные учреждения;
- обеспечение интеллектуального, культурного, нравственного и физического развития обучающихся, получения ими среднего (полного) общего образования;
- получение обучающимися начальных знаний и навыков военного дела, необходимых для выбора профессии, продолжения дальнейшего обучения в профильных образовательных учреждениях и замещения в них, как правило, должностей младших командиров курсантских подразделений;
- воспитание у обучающихся чувства патриотизма, готовности к защите Отечества;
- формирование и развитие у обучающихся чувства верности воинскому долгу, дисциплинированности, добросовестного отношения к учебе, стремления к овладению профессией офицера и воспитание любви к военной службе;
- развитие у обучающихся высоких морально-психологических, деловых и организаторских качеств, физической выносливости и стойкости.

А в Типовом положении приказа № 1199 указано, что училище осуществляет образовательный процесс в соответствии с основными общеобразовательными программами основного общего, среднего (полного) общего образования и дополнительными образовательными программами различной направленности, обеспечивающими подготовку обучающихся к поступлению в образовательные учреждения высшего профессионального образования (т. е., в любые вузы, а не только в вузы Министерства обороны Российской Федерации), и что основными задачами училища являются:

- создание основы для осознанного выбора и освоения профессии, получение обучающимися знаний, необходимых для продолжения дальнейшего обучения в профильных образовательных учреждениях;
- создание оптимальных условий единого культурно-образовательного пространства, благоприятной образовательной среды для обучающихся, в том числе в области художественно-эстетического и спортивного направления, ориентированной на творческое развитие и творческую самореализацию обучающихся;
- обеспечение преемственности и непрерывности в содержании и организации учебного и воспитательного процесса;

– развитие у обучающихся высоких морально-психологических, деловых и организаторских качеств, физической выносливости;

– осуществление интеграции базового и дополнительного образования, предоставление каждому обучающемуся на выбор возможности занятий видом спорта, музыкой, танцами, иностранными языками, а также в технических и иных кружках и студиях;

– воспитание гражданственности, любви к Родине и семье, уважительного отношения к духовному и культурному наследию.

Налицо нормативно-правовая «демилитаризация» целей подготовки в таких училищах: при сохранении общей направленности на подготовку патриотически воспитанных граждан акцент сделан на их подготовку не только к военной, но и к иным видам государственной службы.

Обучение в училищах ведется на русском языке. Форма обучения очная. Обучающиеся находятся на полном государственном обеспечении.

Сроки обучения в военно-музыкальном училище по основным профессиональным образовательным программам среднего профессионального образования устанавливаются в соответствии с нормативными сроками, определяемыми федеральным государственным образовательным стандартом среднего профессионального (музыкального) образования.

В организации деятельности училищ учитываются в установленном порядке требования общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации, а в организации деятельности училищ, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации, и указания командующих войсками военных округов (флотов), на территориях которых они дислоцируются.

Училище является юридическим лицом с момента государственной регистрации, вправе осуществлять образовательную деятельность со дня получения лицензии в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и проходит государственную аккредитацию в порядке, также установленном законодательством Российской Федерации.

Училище имеет знамя, лицевой счет в территориальном органе Федерального казначейства, печать с изображением Государственного герба Российской Федерации, штамп и бланки со своим наименованием. Порядок утверждения положения о знамени, его описания и рисунков определяется федеральным органом исполнительной власти.

Следует учесть, что период обучения в училище в срок военной службы обучающихся не засчитывается.

Безусловно, что принципиально важными являются вопросы, кто вправе поступать в такие специальные училища и как проводится в них прием не-



совершеннолетних граждан. Типовые положения Постановления № 328 и приказа № 1199 в этих вопросах дополняют друг друга.

Так, в Типовом положении приказа № 1199 указано, что прием в училище несовершеннолетних граждан Российской Федерации, имеющих соответствующие правилам приема уровень образования и возраст, годных по состоянию здоровья и изъявивших желание обучаться в училище, проводится из следующих категорий несовершеннолетних граждан:

- дети военнослужащих – граждан Российской Федерации, проходящих военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, а также лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, имеющих стаж работы не менее пяти лет;

- дети и близкие родственники граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и имеющих общую продолжительность военной службы в календарном исчислении 20 лет и более;

- дети военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, погибших при исполнении ими обязанностей военной службы или умерших вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) либо заболевания, полученного ими при исполнении обязанностей военной службы;

- дети и внуки Героев Российской Федерации;

- дети, внуки и правнуки Героев Советского Союза, полных кавалеров ордена Славы и лиц, награжденных правительственными наградами, проходивших военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации (Вооруженных Силах СССР);

- дети-сироты, а также дети, оставшиеся без попечения родителей.

Прием в училище проводится на конкурсной основе при условии успешного прохождения вступительных испытаний в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В ст. 16 Закона «Об образовании» указано, что общие требования к приему граждан в образовательные учреждения регулируются названным Законом и другими федеральными законами, а в государственных и муниципальных образовательных учреждениях также типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов. Порядок приема граждан в образовательные учреждения, реализующие военные профессиональные образовательные программы, и образовательные учреждения, реализующие образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, определяется Правительством Российской Федерации.

Следует учесть, что в Типовом положении приказа № 1199 нет конкретных норм о том, что в училища могут приниматься несовершеннолетние граждане из других стран, тогда как в Типовом положении Постановления № 328 указано, что училища могут осуществлять образовательную деятельность, связанную с военной подготовкой несовершеннолетних граждан других государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

В Типовом положении Постановления № 328 указано, что прием в училище несовершеннолетних граждан Российской Федерации, годных по состоянию здоровья, имеющих соответствующие правилам приема уровень образования и возраст и изъявивших желание обучаться в училище, проводится на конкурсной основе в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти.

Порядок проведения конкурса в военно-музыкальном училище должен обеспечивать зачисление в училище лиц, наиболее способных и подготовленных к освоению основной профессиональной образовательной программы среднего профессионального (музыкального) образования.

Заявление (рапорт) о приеме несовершеннолетних граждан в училище подается ежегодно, с 15 апреля по 15 мая, их родителями (законными представителями), являющимися:

- а) гражданами Российской Федерации, проживающими на ее территории, в зависимости от выбранного училища:

- на имя начальника органа безопасности по месту регистрации;

- на имя начальника органа внутренних дел по месту регистрации;

- на имя военного комиссара соответствующей территории по месту регистрации;

- б) гражданами Российской Федерации, проходящими военную службу или работающими (проживающими) за пределами Российской Федерации, – на имя командира воинской части федерального органа исполнительной власти или руководителя организации Российской Федерации, в которой эти граждане работают, либо руководителя официального представительства Российской Федерации за рубежом.

В заявлении оговаривается согласие родителей (законных представителей) обучающихся на направление их после окончания училища для дальнейшего обучения преимущественно в профильное образовательное учреждение федерального органа исполнительной власти.

Несовершеннолетние граждане – сироты, а также несовершеннолетние граждане, оставшиеся без попечения родителей, зачисляются в училище без экзаменов по результатам собеседования и медицинского освидетельствования.



Правом внеконкурсного зачисления в училище и преимущественным правом зачисления в военно-музыкальное училище при условии успешного прохождения вступительных испытаний и соответствия другим установленным для поступающих требованиям пользуются:

- дети военнослужащих – граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту и имеющих общую продолжительность военной службы в календарном исчислении 20 лет и более;
- дети граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и имеющих общую продолжительность военной службы в календарном исчислении 20 лет и более;
- дети военнослужащих – граждан Российской Федерации, погибших при исполнении ими обязанностей военной службы или умерших вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) либо заболевания, полученных ими при исполнении обязанностей военной службы;
- дети военнослужащих – граждан Российской Федерации, проходящих военную службу в зонах военных конфликтов;
- воспитывающиеся без матери (отца) дети военнослужащих – граждан Российской Федерации;
- дети Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы.

Перевозка несовершеннолетних граждан для сдачи вступительных экзаменов в училище и обратно к месту проживания родителей (законных представителей), если они не приняты в училище, а также обучающихся производится в соответствии с требованиями к воинским перевозкам.

Из сопоставительного анализа рассмотренных норм следует, что в настоящее время право на поступление в кадетские училища МВД и ФСБ России имеют фактически все несовершеннолетние граждане Российской Федерации, с предоставлением дополнительного права внеконкурсного зачисления в училище при условии успешного прохождения вступительных испытаний и соответствия другим установленным для поступающих требованиям ряду категорий граждан, тогда как в президентские кадетские, суворовские военные, нахимовские военно-морские, военно-музыкальное училища и кадетские (морские кадетские) корпуса, находящиеся в ведении Министерства обороны Российской Федерации, могут поступать уже не все несовершеннолетние граждане Российской Федерации, а лишь только те, кто ранее имел право внеконкурсного зачисления (правда, этот список сейчас расширен за счет внуков и правнуков отдельных заслуженных граждан Российской Федерации).

В Типовом положении Постановления № 328 указано, что при ликвидации или реорганизации училища, осуществляемой, как правило, по окончании учебного года, федеральный орган исполнительной власти обеспечивает в установленном порядке перевод обучающихся с согласия родителей (законных представителей) в другие образовательные учреждения соответствующего типа.

Непосредственное управление деятельностью училища осуществляет начальник училища, который назначается на должность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти, и является прямым начальником для военнослужащих, лиц гражданского персонала и обучающихся училища.

Организация образовательного процесса в училищах осуществляется в соответствии с типовыми положениями и законодательством Российской Федерации. Учебная работа является частью образовательного процесса и включает в себя организацию и проведение всех видов учебных занятий, а также текущего контроля успеваемости, промежуточной и государственной (итоговой) аттестации.

В Типовом положении Постановления № 328 указано, что содержание образования в училищах определяется основной образовательной программой (основными образовательными программами), разрабатываемой в соответствии с примерной основной образовательной программой и обеспечивающей выполнение федерального государственного образовательного стандарта общего образования и среднего профессионального (музыкального) образования базового и (или) повышенного уровня по соответствующей специальности.

Основная образовательная программа с учетом ее уровня и направленности и рабочие программы учебных курсов, предметов и дисциплин (модулей) разрабатываются на основе федерального государственного образовательного стандарта и утверждаются училищем самостоятельно.

Дополнительные образовательные программы по военной (военно-морской), физической, психологической и другой специальной подготовке определяются примерными рабочими программами учебных курсов, предметов и дисциплин (модулей), разрабатываемыми федеральными органами исполнительной власти.

Училища самостоятельны в выборе системы оценок, формы, порядка и периодичности промежуточной аттестации обучающихся в соответствии с законодательством Российской Федерации в области образования.

Освоение обучающимися основных общеобразовательных программ основного общего, среднего (полного) общего образования и среднего профессионального образования завершается государственной (итоговой) аттестацией.



Государственная (итоговая) аттестация обучающихся, освоивших основные общеобразовательные программы основного общего, среднего (полного) общего образования, проводится в форме единого государственного экзамена.

Государственная (итоговая) аттестация является обязательной и осуществляется в порядке, определяемом Министерством образования и науки Российской Федерации.

Училище выдает обучающимся, прошедшим государственную (итоговую) аттестацию, документы государственного образца о соответствующем уровне образования, заверенные печатью училища.

Выпускникам училищ вручается нагрудный знак, образец которого утверждается федеральным органом исполнительной власти.

Обучающиеся, не освоившие основную общеобразовательную программу предыдущего уровня, не допускаются к обучению на следующей ступени общего образования.

Лицам, не завершившим основное общее, среднее (полное) общее образование, выдаются училищем справки установленного образца.

Обучающиеся, не прошедшие государственной (итоговой) аттестации или получившие на государственной (итоговой) аттестации неудовлетворительные результаты, по представлению педагогического совета исключаются из училища приказом начальника училища с выдачей справки установленного образца.

Обучающиеся, не прошедшие государственной (итоговой) аттестации или получившие на государственной (итоговой) аттестации неудовлетворительные результаты, вправе пройти повторно не ранее чем через год государственную (итоговую) аттестацию в установленном порядке.

На период обучения обучающиеся распределяются по курсам (классам).

Обучающиеся сводятся в роты (батареи, курсы (классы)).

Учебные занятия в училищах, как правило, начинаются 1 сентября.

Учебный год включает в себя четыре учебные четверти (не менее 34 недель) и период практических полевых (морских) занятий и (или) государственную (итоговую) аттестацию, а в военно-музыкальном училище – два учебных семестра (не менее 34 недель) и оркестровую практику и (или) государственную (итоговую) аттестацию.

В соответствии с учебным планом обучающимся в течение учебного года предоставляются осенние, зимние и весенние каникулы общей продолжительностью не менее 30 календарных дней и летний отпуск не менее 8 недель, а в военно-музыкальном училище – зимние каникулы общей продолжительностью не менее 14 календарных дней и летний отпуск не менее 6 недель.

По окончании училища выпускникам предоставляется отпуск на срок до прибытия их в профильные образовательные учреждения. Срок прибытия выпускников в профильные образовательные учреждения устанавливается федеральным органом исполнительной власти.

Учебные занятия в училищах проводятся в составе взвода (группы).

Наполняемость взвода (группы) не должна превышать 25 обучающихся.

При проведении занятий по иностранному языку (кроме восточных языков), информатике и вычислительной технике, физической культуре, во время практических занятий по физике и химии взводы (группы) делятся на две группы (подгруппы), а при изучении восточных языков – на три.

Продолжительность учебной недели в училищах – шесть дней, урока – 45 минут.

Изучение учебной дисциплины завершается, как правило, экзаменом или зачетом. Итоговые оценки выставляются по результатам сдачи экзаменов (зачетов) по всем дисциплинам теоретического обучения и этапам профессиональной практики, включенным в учебный план училища, или по результатам текущего контроля (контрольным занятиям), если учебным планом по дисциплине не предусмотрен экзамен (зачет).

Итоговые оценки выставляются по результатам полугодия и учебного года.

Воспитательная работа является частью образовательного процесса и одним из основных видов деятельности училищ. Воспитание обучающихся базируется на общечеловеческих ценностях, лучших образцах мировой и национальной культуры, истории Отечества и героических традициях Российской армии и флота, Вооруженных Сил Российской Федерации. Воспитательный процесс организуется на основе комплексного подхода к решению задач воинского, патриотического, правового, нравственного и эстетического воспитания обучающихся.

Основной формой воспитания является систематическая и целенаправленная индивидуальная воспитательная работа с каждым обучающимся. Воспитательная работа с обучающимися планируется в масштабе училища на весь период обучения, а также на учебный год и месяц, в ротах (батареях, курсах (классах)), взводах (группах) и других подразделениях – на месяц.

Обучающиеся пользуются льготами при посещении платных мероприятий, организуемых учреждениями культуры и спорта. Такие льготы устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в пределах их полномочий.

Обучающиеся могут привлекаться для выполнения обязанностей дежурного и дневального по роте



(батареи, курсу (классу)), наведения порядка в учебных классах и других помещениях, благоустройства территории, закрепленной за училищем, а на старших курсах (в старших классах) – и для выполнения обязанностей других лиц суточного наряда под руководством офицеров и (или) прапорщиков (мичманов).

В Типовом положении Постановления № 328 указано, что в училищах предусматриваются должности постоянного и переменного состава. К постоянному составу училищ относятся военнослужащие и гражданский персонал. Порядок комплектования должностей постоянного состава, их права и обязанности определяются законодательством Российской Федерации, общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации, нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти.

К переменному составу училища относятся:

- суворовцы – лица, обучающиеся в суворовских военных и военно-музыкальном училищах;
- нахимовцы – лица, обучающиеся в нахимовских военно-морских училищах;
- кадеты – лица, обучающиеся в кадетских (морских кадетских) корпусах.

А в Типовом положении приказа № 1199 уточнено, что кадеты – лица, обучающиеся в кадетском (морском кадетском) корпусе, президентском кадетском училище; воспитанницы – обучающиеся женского пола.

Основные права, обязанности и ответственность обучающихся определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Участниками образовательного процесса в училищах являются руководящий состав училища, педагогические работники (в том числе военнослужащие и (или) сотрудники органов внутренних дел), офицеры-воспитатели, обучающиеся и родители (законные представители) обучающихся.

Права и обязанности родителей (законных представителей) обучающихся – участников образовательного процесса определяются уставом училища и иными предусмотренными уставом локальными актами.

Должности руководящего состава училищ, педагогических работников (военнослужащих), офицеров-воспитателей комплектуются офицерами, имеющими опыт командной и воспитательной работы, желание работать с подростками и склонность к такой работе, высокие нравственные качества. На педагогическую работу в училища принимаются лица, имеющие необходимую профессионально-педагогическую квалификацию, соответствующую требованиям квалификационной характеристики по должности и полученной специальности, подтвержденную документами государственного образца об уровне образования и (или) квалификации. На педагогического работника училища с его согласия

приказом по училищу могут возлагаться функции классного руководителя по координации воспитательной работы с обучающимися во взводе (группе) и оказанию помощи офицеру-воспитателю в ее организации и проведении.

С работником из числа гражданского персонала заключается трудовой договор. Уровень подготовки работников училища из числа гражданского персонала должен соответствовать требованиям квалификации, предусмотренным в квалификационных характеристиках должностей специалистов.

Должности педагогических работников, комплектуемые военнослужащими, могут замещаться лицами из числа гражданского персонала, имеющими необходимую профессионально-педагогическую квалификацию, в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти.

Обучающиеся, освоившие в полном объеме основную общеобразовательную программу учебного года, после прохождения практических полевых (морских) занятий и (или) практики по представлению педагогического совета училища приказом начальника училища переводятся на следующий курс обучения.

Обучающиеся первого курса, не освоившие основную общеобразовательную программу и получившие в конце второй учебной четверти итоговые полугодовые неудовлетворительные оценки по трем и более учебным предметам, по представлению педагогического совета училища исключаются из училища приказом начальника училища.

Обучающиеся переводных курсов, получившие по итогам учебного года неудовлетворительные оценки по трем и более учебным предметам, по представлению педагогического совета училища исключаются из училища приказом начальника училища.

Обучающиеся переводных курсов, не освоившие основную общеобразовательную программу учебного года и имеющие академическую задолженность по одному или двум учебным предметам, по решению педагогического совета получают задание на летний отпуск. В период летнего отпуска условия для подготовки к ликвидации обучающимися академической задолженности создаются родителями (законными представителями). Для обучающихся, получивших задание на летний отпуск, с 25 по 30 августа проводится повторная аттестация, порядок и формы проведения которой определяются начальником училища по представлению педагогического совета училища.

Обучающиеся, не прошедшие повторную аттестацию, исключаются из училища приказом начальника училища.

На повторное обучение могут быть оставлены обучающиеся, не освоившие основную общеобразовательную программу учебного года вследствие болезни.



Вопрос об исключении обучающегося из училища за неоднократно совершенные грубые нарушения дисциплины и нежелание учиться решается независимо от срока пребывания его в училище. Исключение указанного обучающегося производится по представлению педагогического совета училища приказом начальника училища. Исключение обучающегося из училища применяется, если меры воспитательного характера не дали результатов и дальнейшее пребывание обучающегося в училище оказывает отрицательное влияние на других обучающихся, нарушает их права и права лиц постоянного состава училища, а также нормальное функционирование училища.

Решение об исключении обучающегося, не получившего основного общего образования, принимается с учетом мнения его родителей (законных представителей) и с согласия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по месту проживания обучающегося.

Решение об исключении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, принимается с согласия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и органа опеки и попечительства того субъекта Российской Федерации, откуда прибыл обучающийся.

Училище незамедлительно обязано проинформировать об исключении обучающегося из училища его родителей (законных представителей). Обо всех случаях исключения из училища докладывается федеральному органу исполнительной власти.

Перевод обучающегося из одного училища в другое осуществляется в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти.

Распределение и направление выпускников училищ осуществляются преимущественно в профильные образовательные учреждения федерального органа исполнительной власти с учетом потребности в военных кадрах, их деловых, индивидуальных психологических качеств, уровня общеобразовательной, военной и физической подготовленности, состояния здоровья, дисциплинированности и желания выпускников. Выпускники училищ направляются в профильные образовательные учреждения в установленной для обучающихся форме одежды. Выпускники училищ зачисляются в профильные образовательные учреждения в соответствии с порядком, установленным федеральным органом исполнительной власти.

Выпускная квалификационная работа для обучающихся в военно-музыкальном училище – исполнение сольной программы (по специальному инструменту), а также экзамены по дирижированию, гармонии и сольфеджио на выпускном курсе военно-музыкального училища засчитываются в качестве вступительных экзаменов в военный институт военных дирижеров соответственно по инструменту

военно-духового оркестра, дирижированию, гармонии и сольфеджио. Выпускники училища при поступлении на учебу в военный институт военных дирижеров освобождаются от проверки знаний по общеобразовательным предметам. Выпускники военно-музыкального училища, которые не изъявили желания учиться в военном институте военных дирижеров и отказались от поступления или которым отказано в установленном порядке в зачислении в военные образовательные учреждения, направляются в военные оркестры для прохождения военной службы по призыву.

Выпускники училищ, которые не изъявили желания учиться в профильных образовательных учреждениях и отказались от поступления или которым отказано в установленном порядке в зачислении в профильные образовательные учреждения, направляются к месту жительства родителей (законных представителей), а их документы направляются в военный комиссариат соответствующей территории по месту регистрации для постановки на воинский учет. Поступление таких лиц в военные образовательные учреждения в последующие годы осуществляется на общих основаниях.

Родители (законные представители) обучающихся имеют право:

- знакомиться с уставом училища, лицензией на право ведения училищем образовательной деятельности, со свидетельством о государственной аккредитации училища и другими документами, регламентирующими организацию образовательного процесса;
- принимать участие в управлении училищем в форме, определяемой уставом этого училища;
- защищать законные права и интересы обучающегося;
- получать информацию от должностных лиц училища о состоянии здоровья, поведении обучающегося, степени освоения им образовательных программ и о взаимоотношениях в коллективе.

А в Типовом положении приказа № 1199 указано, что участниками образовательного процесса в училище являются: руководящий состав, педагогические работники, обучающиеся и родители (законные представители) обучающихся.

Права и обязанности руководящего состава училища, педагогических работников и обучающихся определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации. Взаимодействие между родителями (законными представителями) обучающихся как участников образовательного процесса и образовательным учреждением определяется уставом училища.

Обучение осуществляется в течение всего периода обучения в том училище, в которое обучающиеся были зачислены. Поступление выпускников училища в военные образовательные учреждения выс-



шего профессионального образования осуществляется по желанию выпускников с учетом набора в высшие учебные заведения Министерства обороны Российской Федерации.

Обучающимся во время учебы производятся денежные выплаты в порядке, установленном федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 454 на Министерство обороны Российской Федерации возложено: обеспечение обучающихся ежемесячным денежным содержанием и учреждение поощрительных стипендий для отличников учебы. Министр обороны Российской Федерации приказом от 25 июня 2009 г. № 555 учредил поощрительные стипендии Министерства обороны Российской Федерации для отличников учебы суворовских военных, нахимовских военноморских, военно-музыкального училищ и кадетских (морских кадетских) корпусов Министерства обороны Российской Федерации по две на каждое училище. Размер таких стипендий установлен 300 руб. каждая на одно полугодие (учебный семестр) по итогам предыдущего. Такие стипендии присуждаются отличникам учебы приказами начальников училищ по представлению педагогических советов после рассмотрения их кандидатур на ротных педагогических совещаниях. Выплату стипендий производят ежемесячно дополнительно к установленным окладам денежного содержания обучающихся за счет средств, выделяемых на учебные расходы.

В Типовом положении Постановления № 328 указано, что за училищем в целях обеспечения его образовательной деятельности закрепляются на праве оперативного управления здания, сооружения, оборудование, а также иное необходимое имущество.

При этом, для размещения каждой роты (батареи, курса (класса)) должны быть предусмотрены следующие помещения:

- спальное (из расчета не менее четырех квадратных метров на одного обучающегося);
- классы для учебных занятий (на один взвод или одну группу (подгруппу));
- комната информирования и досуга;
- канцелярия роты (батареи, курса (класса));
- комната офицеров-воспитателей;
- комната для педагогических работников;
- комната (место) для спортивных занятий;
- комната бытового обслуживания;
- кладовая для хранения имущества роты (батареи, курса (класса)) и личных вещей обучающихся;
- комната (место) для чистки обмундирования и обуви;
- сушилка для обмундирования и обуви;
- комната для умывания;
- душевая;
- туалет.

В училищах должны быть оборудованы учебные кабинеты:

- русского языка и литературы;
- истории;
- обществознания (государства и права);
- географии;
- математики;
- информатики и информационно-коммуникационных технологий;
- физики;
- химии;
- биологии;
- иностранных языков;
- культуры и искусства (музыки);
- методический кабинет;
- военные (специальные) кабинеты (по профилю училища).

Для класса (учебного кабинета) отводится площадь из расчета не менее двух с половиной квадратных метров на каждого обучающегося при фронтальных формах занятий и не менее трех с половиной квадратных метров – при групповых формах работы и индивидуальных занятиях.

В военно-музыкальном училище должны быть оборудованы оркестровые студии, учебные кабинеты музыкальной литературы и народного музыкального творчества, теории музыки, сольфеджио и гармонии, инструментоведения и инструментовки, культуры и искусства, танцев, звукозаписи и методический кабинет.

Училище обеспечивается денежными средствами, учебным оборудованием, музыкальными инструментами и другими материальными средствами в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти.

Медицинское обеспечение обучающихся организуется в соответствии с законодательством Российской Федерации и осуществляется с учетом их индивидуальных и возрастных особенностей, в процессе выполнения ими учебной программы, а также при проведении плановых медицинских осмотров и обследования. Банно-прачечное обслуживание обучающихся, оказание парикмахерских услуг, описание предметов вещевого имущества для обучающихся, владение, пользование, распоряжение, организация ремонта вещевого имущества, а также порядок передачи предметов вещевого имущества в собственность обучающимся при их выпуске (отчислении) из училищ осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Приказом ФСБ России от 5 апреля 2010 г. № 160 утверждены Правила ношения формы одежды, знаков различия обучающихся (мужского пола) в Первом пограничном кадетском корпусе ФСБ России.

А приказом МВД России от 20 июля 2010 г. № 538 утверждена форма одежды обучающихся в суворовских военных училищах МВД России:



1. Шапка-ушанка из овчины меховой черного цвета с кокардой.
2. Фуражка шерстяная черного цвета с кантом белого и околышем красного цветов, с ремешком черного цвета, кокардой.
3. Пилотка шерстяная черного цвета с кантами белого цвета, кокардой.
4. Фуражка синтетическая черного цвета с кокардой.
5. Пальто шерстяное зимнее черного цвета с погонами.
6. Воротник съемный из овчины меховой черного цвета.
7. Китель шерстяной черного цвета, с погонами.
8. Брюки шерстяные навывпуск черного цвета с лампасами красного цвета.
9. Костюм (куртка и брюки) синтетический зимний черного цвета с погонами.
10. Костюм (куртка и брюки) синтетический летний черного цвета с погонами.
11. Рубашка белого цвета с погонами.
12. Свитер полушерстяной черного цвета.
13. Галстук черного цвета с закрежкой золотистого цвета.
14. Кашне черного цвета.
15. Майка (футболка) серо-голубого (белого) цвета.
16. Ремень поясной кожаный черного цвета.
17. Ремень поясной кожаный белого цвета.
18. Ремень брючный кожаный черного цвета.

19. Аксельбант серебристого цвета.
20. Ботинки или полуботинки хромовые черного цвета.
21. Ботинки хромовые с высокими берцами черного цвета.
22. Носки черного цвета.
23. Перчатки полушерстяные черного цвета.
24. Перчатки трикотажные белого цвета.
25. Варежки шерстяные черного цвета.

Вышеназванным приказом МВД России утверждены Правила ношения формы одежды и знаков различия обучающихся в суворовских военных училищах МВД России.

Есть аналогичные нормативные акты и в Министерстве обороны Российской Федерации.

Обеспечение училищ учебниками, имуществом для обеспечения образовательного процесса и денежными средствами на учебные расходы и расходы, связанные с оплатой служебных командировок, осуществляется в порядке, предусмотренном федеральным органом исполнительной власти.

В Типовом положении Постановления № 328 также указано, что училище может оказывать на договорной основе дополнительные образовательные услуги (преподавание специальных курсов и циклов дисциплин, репетиторство, занятия с обучающимися для углубленного изучения предметов и другие услуги), не предусмотренные соответствующими основными общеобразовательными программами.

Информация

В Челябинской области возбуждено уголовное дело в отношении старших офицеров, подозреваемых в нарушении правил полетов

Военным следственным отделом Следственного комитета Российской Федерации по Челябинскому гарнизону возбуждено уголовное дело в отношении командира 7000 авиационной базы полковника Г. и начальника отделения боевой подготовки войсковой части 69806 подполковника Е. Они подозреваются в совершении преступления, предусмотренного ст. 351 УК РФ (нарушение правил полетов или подготовки к ним).

По данным следствия, 13 февраля текущего года в 19 часов 33 минуты экипаж самолета Су-24М в составе командира экипажа Е. (обучаемый летчик) и Г. (инструктор) произвел взлет с аэродрома Шагол для выполнения тренировочного полета по упражнениям «Вывозной полет на дозаправку топливом в воздухе» и «Полет на дозаправку топливом в воздухе». Ранее около 18 часов 40 минут с вышеуказанного аэродрома произвел взлет самолет топливозаправщик Су-24М, оборудованный унифицированным подвесным агрегатом заправки. Отработав летное задание, экипаж в составе Е. и Г. для контроля уборки шланга на самолете-танкере занял боевой порядок «правый пеленг самолетов». Однако уборка не произошла, попытки экипажа самолета-танкера убрать шланг не увенчались успехом. Экипаж запрашиваемого самолета запросил помощи у руководителя дальней зоны и руководителя полетов, но ответа не получил. Члены экипажа в нарушение правил эксплуатации самолета Су-24М, предписывающих в случае неуборки топливного шланга произвести его сброс, приняли решение подтолкнуть штангой дозаправки своего самолета топливный шланг самолета-танкера. В результате нештатного контактирования образовалась так называемая «дуга», затем «хлыст», топливный шланг зацепился за острые элементы антенной системы и оборвался. Находящееся в нем топливо, смешавшись с воздухом, попало в воздухозаборники двигателей самолета, отчего произошла его детонация, и последовал взрыв. Вследствие взрыва отказали оба двигателя и основные системы жизнеобеспечения воздушного судна, самолет Су-24М потерял управление, начал разрушаться в воздухе, разделившись на две основные части, и потерпел крушение в районе населенного пункта Калмык-Абдрашево Сафакулевского района Курганской области. Экипаж самолета успел катапультироваться.

В результате крушения самолета Су-24М государству в лице Министерства обороны Российской Федерации причинен ущерб на сумму свыше 169 миллионов рублей.

Расследование уголовного дела продолжается.



ПОМОЖЕТ ЛИ ФЕДЕРАЛЬНАЯ КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В УДОВЛЕТВОРЕНИИ НУЖД ОБОРОНЫ: НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА “О ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СИСТЕМЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ”

Ю.А. Зданович, соискатель кафедры гражданского права Военного университета

В настоящее время в Российской Федерации все стадии размещения государственного (в том числе оборонного) заказа нормативно регламентированы и организационно структурированы. Вместе с тем, существующее законодательство не обеспечивает единства подходов к регулированию системы государственных закупок. Ожидается, что принятие закона о федеральной контрактной системе позволит устранить правовые пробелы, затрудняющие прохождение отдельных закупочных этапов и процессов.

В Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации 7 мая 2012 г. внесен законопроект «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг». Он призван заменить действующий Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ.

Положения законопроекта регламентируют отношения на всех стадиях размещения заказов, в том числе планирование закупок, отбор поставщиков, исполнение контрактов, а также вопросы приемки и оплаты, контроля и анализа полученных результатов.

Положения законопроекта позволят устранить существующие проблемы в части организации взаимодействия между структурными подразделениями Министерства обороны Российской Федерации, размещающими заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для Вооруженных Сил Российской Федерации и осуществляющими приемку товаров, выполненных работ, оказанных услуг и их оплату.

Цель федеральной контрактной системы – внедрение единого прозрачного цикла формирования, размещения госзаказа и исполнения государственных контрактов. По замыслу авторов законопроекта, эта система должна обеспечить качество поставляемых товаров, работ и услуг, эффективное использование ресурсов, надежное управление технологическими и экономическими рисками, а также существенно снизить коррупцию в этой сфере.

Авторами законопроекта предлагаются следующие основные новации. Планируется расширить способы размещения заказов. Помимо электронных аукционов могут применяться различные виды конкурсов, а также запрос котировок (предложений), закупки из единственного источника. Основной процедурой при государственных закупках должен стать открытый одноэтапный конкурс. Электронный аукцион планируется применять для закупок типовых товаров. Для борьбы с демпингом предлагается отклонять заявки, если предложенная в них цена опускается ниже стартовой на 25 %, а участник не представил ее обоснование (при проведении конкурсов на НИОКР – независимо от его наличия). Предусмотрен предквалификационный отбор при проведении конкурса на поставку товаров (работ, услуг) высокосложного, инновационного или специализированного характера.

Отдельное внимание уделяется прогнозированию и планированию закупок, оценке их обоснованности. Заказчики будут составлять планы закупок на три года и ежегодные планы-графики закупок. Вводится нормирование – установление минимально достаточных требований к закупаемым товарам, работам, услугам. Это должно исключить необос-



нованное приобретение предметов роскоши и товаров (услуг) категории «люкс».

Вводится запрет на заключение контракта с единственным поставщиком, если процедура не состоялась. В таком случае будет применяться запрос предложений по упрощенной схеме. Принятие данной нормы позволит устранить возможность коррупционных проявлений, например, при оказании услуг по питанию военнослужащих воинских частей, поставке хлеба, банно-прачечному обслуживанию и изготовлению предметов военной формы одежды и др. Принятие закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» повлечет за собой отмену распоряжения Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2010 г. № 155-р, согласно которому ОАО «Военторг» определено единственным исполнителем по указанному перечню услуг. Размещение заказа на оказание данных услуг должно осуществляться только на конкурентных торгах.

Урегулирован порядок изменения и расторжения контракта. Такая возможность должна быть обоснована заказчиком в плане закупок, оговорена в документации о закупке и контракте. Предусмотрен качественный аудит результатов исполнения контрактов.

Для обеспечения прозрачности закупок на общедоступном официальном интернет-сайте планируется размещать информацию обо всех существенных действиях заказчиков: планы закупок, обоснование цены контракта, выбор процедуры закупки, данные о ее проведении, изменение или расторжение контракта, результаты его аудита.

Законопроект предполагает создание заказчиком специальных контрактных служб. Заказы будут размещаться на профессиональной основе квалифицированными специалистами. На них возложат персональную ответственность за соблюдение установленных требований и достижение поставленных задач в результате исполнения контракта.

Планируется ввести общественный контроль за закупками. Объединения граждан и юридических лиц получают право обжаловать действия заказчиков.

В настоящее время в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации внесен на рассмотрение проект закона «О государственном оборонном заказе». Оба законопроекта взаимно увязаны. В проекте закона «О государственном оборонном заказе» более полно, по сравнению с действующим законом, изложены единые подходы к закупкам вооружений и военной техники на всех этапах: от планирования и размещения до выполнения и контроля результатов. В частности, проект данного закона предусматривает больше экономическое стимулирование поставщиков (исполнителей), нежели административное регулирование. Государ-

ственные закупки для нужд обороны должны осуществляться в конкурентной среде, которую необходимо создавать на рынках. Взаимосвязь законопроектов о федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг (далее – федеральная контрактная система) и государственном оборонном заказе прослеживается еще и в том, что одной из новаций проекта закона «О государственном оборонном заказе» являются положения о размещении оборонного заказа: у единственного поставщика вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ); конкурсные переговоры с ограниченным кругом поставщиков ВВСТ и торги с поставщиками обычной продукции, которая есть на свободном рынке, в соответствии с нормами федеральной контрактной системы.

Одним из принципов федеральной контрактной системы является принцип открытости, который заключается в повышении уровня информационной открытости и усилении общественного контроля. В рамках федеральной контрактной системы планируется создать единую информационную систему, которая будет представлять собой обобщенную информационную систему баз данных о планах-графиках закупок, информацию о закупках, реестр контрактов, реестр недобросовестных поставщиков, результаты аудита и контроля.

Следующим принципом федеральной контрактной системы является принцип профессионализма заказчика, который заключается в том, что заказчик при осуществлении деятельности в области закупок будет привлекать к работе квалифицированных специалистов, обладающих соответствующими знаниями и опытом. Обязанность заказчика будет состоять в необходимости поддержания уровня профессионализма и квалификации, в том числе путем проведения профессионального переобучения.

Один из важных принципов федеральной контрактной системы будет заключаться в том, что должностные лица заказчика будут нести персональную ответственность за результативность осуществления закупок и эффективность расходования бюджетных средств. Лица, виновные в нарушении законодательства о федеральной контрактной системе, будут нести дисциплинарную, гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Действующее законодательство предусматривает административную ответственность только за нарушение процедур размещения заказа (торгов).

Отличие федеральной контрактной системы от действующей системы закупок заключается в том, что сферой нормативного регулирования закона о федеральной контрактной системе является регулирование всего цикла закупок: планирование, размещение, исполнение.



На стадии планирования заказов в законопроекте о федеральной контрактной системе сформулировано положение об обязательном ведении планов закупок, которые заказчик должен сформировать на очередной год. В данных документах заказчик должен будет обосновывать необходимость заказа, начальную (максимальную) цену контракта, а также выбор процедуры размещения.

Одним из недостатков Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ является отсутствие четкой и структурированной системы планирования закупок. В настоящее время планированию посвящена ч. 5.1 ст. 16 указанного Закона, в соответствии с которой «заказчики, уполномоченные органы размещают на официальном сайте планы-графики размещения заказов в порядке и по форме, установленным нормативным правовым актом, указанным в части 7 настоящей статьи». До 4 марта 2012 г., когда вступил в силу совместный приказ Минэкономразвития России № 761 и Федерального казначейства № 20н (от 27 декабря 2011 г.), утвердивший форму планов-графиков размещения заказов, а также их порядок размещения на официальном сайте, заказчики не имели нормативной базы, определяющей порядок планирования. Однако принятие данного документа в должной степени не решило всех проблем.

Во-первых, планы-графики, разрабатываемые сегодня, не имеют привязки к целевым мероприятиям, поэтому обосновать целесообразность указанных в них закупок представляется крайне затруднительным. На этом этапе и возникают ситуации с закупкой товаров по завышенным ценам, а также предметов роскоши. Во-вторых, законодательно не регламентирована процедура внесения изменений в план-график. Поэтому хаотичность осуществления закупок может привести к необходимости регулярной корректировки лимитов, а в конечном итоге к большому расходу бюджетных средств на удовлетворение государственных нужд. В-третьих, невнесение закупок в план-график фактически не несет правовых последствий, так как санкция за такое правонарушение в законодательстве отсутствует. Данный факт нередко приводит к злоупотреблениям должностных лиц заказчика. Так, не афилированные с заказчиком поставщики фактически не имеют возможности провести подготовку к участию в крупных торгах (например, взять кредит, собрать необходимые документы) в том случае, если сведения о таких торгах не были своевременно внесены в план-график.

Предполагается, что большинство проблем в планировании будет решено с помощью федеральной контрактной системы. Глава 2 указанного выше законопроекта посвящена прогнозированию и планированию закупок, которые будут осуществляться посредством разработки и реализации сводных

прогнозов, прогнозов, планов и планов-графиков закупок. Сводный прогноз закупок будет являться частью прогноза социально-экономического развития Российской Федерации (прогноза субъекта Российской Федерации), который составляется на основании прогнозов закупок, необходимых для реализации государственных программ Российской Федерации (программ субъектов Российской Федерации). Планы закупок будут формироваться заказчиками на основании вышеназванных прогнозов исходя из мероприятий государственных программ Российской Федерации, целевых программ, планов и программ развития субъектов Российской Федерации и составляться сроком на три года. Планы-графики должны будут разрабатываться заказчиками ежегодно сроком на один год и утверждаться после принятия закона (решения) о бюджете, но до начала очередного финансового года.

Законопроектом четко определено, что «заказчики осуществляют закупки только в строгом соответствии со сведениями, включенными в планы-графики. Закупки, не предусмотренные планами-графиками, не могут быть осуществлены» (ч. 8 ст. 21 проекта закона о федеральной контрактной системе). Также регламентированы и случаи, в соответствии с которыми планы и планы-графики закупок подлежат изменению.

В рамках гл. 2 проекта закона о федеральной контрактной системе отдельными статьями выделены положения об обосновании и нормировании закупок. Так, при формировании планов закупок обоснованию подлежат объект закупки, способ определения поставщиков и объем денежных средств, необходимых для осуществления закупок (ч. 2 ст. 19 проекта закона о федеральной контрактной системе). Нормирование в соответствии с проектом закона о федеральной контрактной системе устанавливает требования к приобретаемым товарам, достаточным для обеспечения деятельности заказчиков. Эти требования должны обеспечивать «приобретение товаров (работ, услуг), которые по количеству и качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам позволяют достичь полного обеспечения государственных и муниципальных нужд, но не приводят к закупкам товаров (работ, услуг), имеющих избыточные потребительские свойства или иные характеристики либо являющихся предметом роскоши» (ч. 2 ст. 20 проекта закона о федеральной контрактной системе). Очевидно, институт нормирования должен ограничить возможность заказчика закупать «люксовые» товары за счет бюджетных средств.

Таким образом, система планирования в федеральной контрактной системе имеет четкую взаимосвязанную структуру, позволяющую повысить прозрачность процедуры закупок, а также ограни-



чить возможные злоупотребления со стороны заказчиков.

На этапе размещения заказа существенным изменением станет введение дополнительных способов осуществления закупок. Конкурс с ограниченным участием может быть проведен, когда объект закупки по причине его специализированного характера может поставить только ограниченный круг поставщиков. Двухэтапный конкурс применим в целях проведения научных исследований, проектных работ. Запрос предложений будет применяться при возникновении срочной потребности в каких-либо товарах (услугах) или когда ранее проведенные процедуры закупок признаны несостоявшимися. Введение данной нормы в федеральную контрактную систему наиболее актуально, так как сложившаяся практика и прокурорские проверки показывают, что 65 % государственных контрактов заключены с единственными поставщиками по итогам несостоявшихся торгов¹.

На этапе исполнения государственных контрактов федеральная контрактная система будет предусматривать возможность расторжения контракта по инициативе заказчика в случае нарушения существенных условий контракта (например, поставки товаров ненадлежащего качества или поставки некомплектных товаров) и отсутствия возможности устранить нарушение в разумные сроки.

Рассмотрим типичный пример. Заказчик получил от поставщика по государственному контракту товар ненадлежащего качества. В том случае, если поставщик отказывается устранить недостатки товара, перед заказчиком встает выбор: осуществить приемку ненадлежащего товара (при этом потребности заказчика не будут удовлетворены), обратиться в суд с иском о расторжении контракта в одностороннем порядке (потеряв при этом время на судебную тяжбу и не получив заказанный товар в первоначально установленные сроки) или расторгнуть договор с поставщиком по обоюдному согласию (что на практике чаще всего невозможно по причине несогласия поставщика). Нередко заказчик выбирает самый простой (первый) способ, жертвуя качеством товара. Но бывают случаи, когда невозможность расторжения контракта с ненадежным поставщиком приводит к негативным социальным последствиям, например в случае закупки продуктов питания для детских учреждений.

В рамках федеральной контрактной системы существенным «облегчением» для заказчика станет возможность расторжения контракта с поставщиком в одностороннем порядке. Производить это не должно, так как такие случаи строго оговорены законом: при поставках товара ненадлежащего качества либо некомплектного товара, при нарушении

сроков поставки товара, выполнения работ, оказания услуг, а также при существенном нарушении условий исполнения контракта. Такая же возможность предоставлена и поставщику: расторжение контракта возможно при неоднократном нарушении заказчиком сроков оплаты товара, работ, услуг либо если заказчик не предоставил исходные материалы или не выполнил иные обязательства, которые привели к невозможности поставщика исполнить свое обязательство по контракту. Важным условием для расторжения контракта в одностороннем порядке является наличие такой возможности в документации об осуществлении закупки. Контракт будет считаться расторгнутым с момента получения одной стороной уведомления от другой стороны об одностороннем отказе от исполнения договора.

Кроме того, федеральная контрактная система предусматривает создание системы аудита, в ходе которого будет проверяться соответствие заявленной потребности и обоснованность действий заказчика на всех стадиях – планирования, размещения и исполнения.

В качестве отдельного и самостоятельного процедурного блока федеральной контрактной системы следует рассмотреть контрольную деятельность в отношении закупок, осуществляемую посредством аудита, надзора и двух видов контроля: со стороны федеральных органов власти и общественности.

В последнее время с повышением политической активности граждан институт государственных закупок все чаще стал привлекать внимание общественности. Поэтому перевод взаимодействия с общественностью в урегулированные законодательством рамки является весьма актуальным для государства. В соответствии со ст. 4 проекта закона о федеральной контрактной системе общественные объединения и объединения юридических лиц вправе осуществлять независимый общественный мониторинг и оценку хода осуществления закупок, оценивать процедуры закупки и итоги исполнения контрактов, обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчиков признаков состава преступления, а также подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о федеральной контрактной системе. Данная норма усиливает ощущение публичности и общественной подотчетности деятельности заказчиков, однако механизм и порядок осуществления такого контроля остается неясным.

Аудиту, контролю и надзору, осуществляемым федеральными органами власти, в проекте закона о федеральной контрактной системе посвящена отдельная глава – гл. 4. В соответствии со ст. 90 зако-

¹ Оружие дает откаты: интервью Фридинского С.Н. Российской газете. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2011/05/24/fridinskij.html>



на о федеральной контрактной системе аудит будут осуществлять Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и иные органы, уполномоченные законодательством Российской Федерации. Органы аудита будут анализировать обоснованность планирования закупок, эффективность осуществления закупок, влияние результатов закупок на достижение целей государственных программ Российской Федерации (программ субъектов Российской Федерации), федеральных и региональных целевых программ, а также других документов стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Контроль и надзор будут осуществлять федеральные органы исполнительной власти путем проведения плановых и внеплановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб заказчиков, уполномоченных органов, комиссий по осуществлению закупок, операторов электронных площадок и других лиц, участвующих в процедуре закупок.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы. Во-первых, процедуры закупок в соответствии с федеральной контрактной системой будут затрагивать весь цикл работ, связанных с осуществлени-

ем закупок. Основными этапами являются планирование, размещение, исполнение и контроль. Упор в проекте закона о федеральной контрактной системе сделан, прежде всего, не на экономию бюджетных средств, а на результат закупки, который должен быть напрямую связан с началом закупочного процесса – планированием.

Во-вторых, проект закона о федеральной контрактной системе позволяет урегулировать многие положения, которые остались вне зоны внимания Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. Это планирование закупок, антидемпинговые меры, возможность расторгнуть контракт в одностороннем порядке и пр.

В-третьих, для того чтобы привести в действие федеральную контрактную систему, требуется разработать и принять большое количество дополнительных нормативных правовых актов и внести поправки в уже имеющиеся документы. Без своевременного решения этой задачи переход к федеральной контрактной системе будет невозможен.

Таким образом, принятие закона о федеральной контрактной системе позволит минимизировать возможность поставки некачественных товаров, снизить риск коррупционных проявлений в части закупок товаров для нужд обороны.

Информация

В Мурманской области офицер признан виновным в незаконных приобретении и хранении наркотических средств

Доказательства, собранные военным следственным отделом Следственного комитета Российской Федерации по Североморскому гарнизону, признаны судом достаточными для вынесения приговора старшему авиационному механику войсковой части 49324 капитану С. Он признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 228 УК РФ (незаконные приобретение и хранение наркотических средств, совершенные в особо крупном размере).

Судом установлено, что 5 августа текущего года С. приобрел для личного пользования в Североморске наркотическое средство 3-метилфентанил. 7 августа 2012 года офицер был задержан сотрудниками правоохранительных органов и в ходе личного досмотра у него изъяли шприц и наркотическое средство.

Приговором суда С. назначено наказание в виде лишения свободы на срок 2 года с отбыванием в колонии-поселении.

В Москве перед судом предстанет бывший сотрудник научно-исследовательского института Минобороны России, обвиняемый в хищении более 4 миллионов рублей

Главным военным следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации завершено расследование уголовного дела в отношении бывшего начальника финансово-экономического отдела – главного бухгалтера федерального государственного унитарного предприятия «18 Центральный научно-исследовательский институт» Министерства обороны Российской Федерации майора запаса Д. Он обвиняется в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество, совершенное в особо крупном размере).

По данным следствия, с ноября 2007 по март 2008 года путем проведения фиктивного конкурса и закупки за счет прибыли института квартир по завышенным ценам Д. совершил хищение денежных средств предприятия на сумму свыше 4 миллионов рублей. В ходе предварительного следствия обвиняемый полностью признал вину в инкриминируемом ему деянии и возместил причиненный ущерб.

Следствием собрана достаточная доказательственная база, в связи с чем уголовное дело с утвержденным обвинительным заключением направлено в суд для рассмотрения по существу.



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

НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ ВОЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, В ТОМ ЧИСЛЕ И ВОЕННЫХ КОМИССАРИАТОВ, К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ИНЫХ АКТОВ, СОДЕРЖАЩИХ НОРМЫ ТРУДОВОГО ПРАВА

Согласно ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации Россия – демократическое федеративное правовое государство. Одним из важнейших признаков правового государства является взаимная ответственность самого государства, его органов и должностных лиц, а также граждан и их организаций друг перед другом. Однако абсолютизируя данный признак, закон частую не учитывает специфики правовой природы субъектов подобной ответственности, что на практике приводит к негативным последствиям. Так, например, изначально наделение воинских частей (военных организаций, в том числе и военных комиссариатов) и многих других юридических лиц публичного права¹ статусом юридического лица было связано, прежде всего, с наделением таких образований способностью вступать в гражданские правоотношения, совершать необходимые хозяйственные сделки в условиях рынка и отвечать по своим обязательствам. Гражданские правоотношения с участием воинских частей (военных организаций, в том числе и военных комиссариатов) играют значительную роль в деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации. Значительную, но не ведущую. Хозяйственные операции – необходимость, а не самоцель. Российской законодатель при принятии КоАП РФ не учел специфики юридических лиц публичного права, финанси-

руемых из федерального бюджета, действующих не столько в частноправовой, сколько в публично-правовой сфере. В результате воинские части, так же как и многие другие государственные организации, стали субъектами административной ответственности наряду с юридическими лицами классического типа. Положения доктрины административного права, касающиеся административной ответственности юридических лиц, без каких-либо ограничений распространились и на воинские части². В некоторых случаях, установленных действующим законодательством, к административной ответственности за нарушение норм трудового права привлекаются не только физические лица и должностные лица, но и непосредственно воинские части (военные организации, в том числе и военные комиссариаты), являющиеся на сегодняшний день юридическими лицами. Говорить же о применении, например, к военным комиссариатам, обеспечивающим оборону и безопасность государства, таких видов административного наказания, как приостановление деятельности юридических лиц в соответствии со ст. 5.27 КоАП РФ на срок до 90 суток, по крайней мере, непродуманно с точки зрения федерального законодателя. В то же время действующее законодательство в настоящее время предусматривает возможность применения таких видов наказания

¹ Под юридическими лицами публичного права подразумеваются юридические лица – органы государственной и муниципальной власти, действующие в публичной сфере управления, и подведомственные им организации, осуществляющие все или часть публичных функций указанных органов.

² Тысенко Е.О. К вопросу о соотношении административной ответственности воинской части как юридического лица публичного права и ее должностных лиц // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 4. С. 87.



ко всем юридическим лицам без какого-либо исключения. Как правильно было отмечено Е.В. Ковалевой, «институт административной ответственности достаточно полно изучен в науке административного права. Однако малоисследованными остаются вопросы, касающиеся административных правонарушений, посягающих на трудовые права граждан, совершенных военными организациями – работодателями, а попыток изучения административной ответственности воинских частей (военных организаций) как юридических лиц за нарушение трудового законодательства до сих пор в науке военного права не предпринималось»³.

Объектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.27 КоАП РФ, являются трудовые права граждан, а также право на безопасные и здоровые условия труда. Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного в ст. 5.27, состоит в том, что виновный нарушает законодательство:

1) о труде, действующее на территории Российской Федерации. При этом, речь идет:

а) о праве граждан поступить на работу, праве на предоставление им гарантий и компенсаций, связанных с этим, на предоставление отпуска и других видов отдыха, предусмотренных в ТК РФ;

б) о задержках выплаты заработной платы, занижении оплаты труда, неправомерных переводах на другую работу, необоснованном увольнении и т. п.;

в) о специальных правах в области труда, предоставленных некоторым категориям работников (не совершеннолетним, инвалидам, беременным женщинам и т. д.);

г) о любых других нарушениях трудового законодательства.

Установлено, что за совершение данного правонарушения может быть назначено такое наказание, как административное приостановление деятельности организации, в том числе и военных организаций (военных комиссариатов). Данное наказание назначается в исключительных случаях только судьей в соответствии со ст. 3.12 КоАП РФ⁴.

Вышеназванная статья в данной редакции, устанавливающей указанное наказание, введена в КоАП РФ Федеральным законом «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ и вступила в силу с 18 августа 2005 г. Административное приостановление деятельности:

1) может устанавливаться и применяться и как основное, и как дополнительное наказание (ст. 3.3);

2) может применяться и к юридическим лицам. Может быть приостановлена деятельность и обособленных подразделений юридического лица (филиалы, представительства) иных структурных подразделений организаций, а также иных объектов (зданий, сооружений, агрегатов и т. п.) неисчерпывающим образом перечисленных в ст. 3.12;

3) может относиться и к отдельным видам деятельности по выполнению работ и по оказанию услуг и ко всей осуществляемой данным лицом деятельности;

4) назначается только судьей и только в случаях, исчерпывающим образом перечисленных в самой ст. 3.12, а также в нормах Особенной части КоАП РФ (см., например, ст.ст. 5.27, 6.3, 6.5, 6.6, 6.13, 6.15, 8.2, 8.3, 8.6, 10.3, 13.4). Этот перечень дополнен (административными правонарушениями в области порядка управления и в области общественного порядка и общественной безопасности) Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму» от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ (дополнение вступило в силу с 11 августа 2007 г.).

Судья назначает данный вид административного наказания:

1) если только менее строгий вид наказания (например, штраф) не сможет обеспечить достижение цели административного наказания;

2) на срок не более 90 календарных дней. По ходатайству лица, которому назначено это наказание, судья вправе досрочно прекратить его исполнение (если будут устранены обстоятельства, послужившие основанием его назначения). Об этом судья выносит соответствующее постановление.

В протоколе об административном правонарушении, за которое может быть назначено наказание в виде административного приостановления деятельности, должно быть указано на угрозу причинения вреда либо на вред, причиненный охраняемым общественным правоотношением, и на то, чем это подтверждается. В противном случае судья вправе вынести определение о возвращении протокола и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые их составили, по основаниям, предусмотренным в п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ (вопрос 8. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за IV квартал 2008 года (утвержден постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 4 и 25 марта 2009 г.).

В соответствии с ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ в протоколе об административном правонарушении должны указываться дата и место его составления, долж-

³ Ковалева Е.В. Актуальные проблемы административной ответственности работодателя (командира воинской части) за нарушение трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права // Рос. военно-правовой сб. 2009. № 12. С. 79 – 80.

⁴ Гув А.Н. Комментарий к Кодексу об административных правонарушениях. Доступ из справ.правовой системы «Гарант».



ность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья названного Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

В п. 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 указано, что существенным недостатком протокола об административном правонарушении является отсутствие данных, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении.

Вместе с тем, несущественными являются такие недостатки протокола, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу.

Кроме того, необходимо учитывать, что по характеру правоограничительного воздействия на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц административное приостановление деятельности является мерой исключительной. Так, ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ устанавливает, что административное приостановление деятельности может быть назначено судьей только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания. Вместе с тем, закрепленный в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ перечень случаев, создающих угрозу причинения вреда охраняемым общественным отношениям, при наступлении которых может быть применено административное приостановление деятельности, является исчерпывающим.

Соответственно прежде чем назначить административное наказание в виде административного приостановления деятельности, судья должен исследовать все обстоятельства дела, позволяющие оценить необходимость назначения такого наказания в качестве основного. Установление указанных обстоятельств требует тщательного анализа протокола об административном правонарушении, а также различных документов, выявленных в ходе контрольно-надзорных мероприятий.

Таким образом, поскольку сведения о возможности наступления перечисленных в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ случаев, которые создают угрозу причинения вреда либо причиняют вред охраняемым обществен-

ным правоотношениям, являются значимыми для разрешения дела об административном правонарушении, за которое может быть назначено наказание в виде административного приостановления деятельности, в протоколе об административном правонарушении должно быть указано на угрозу причинения вреда либо на вред, причиненный охраняемым общественным правоотношениям, и на то, чем это подтверждается.

Если в протоколе об административном правонарушении не указано, какие из перечисленных в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ случаев создают угрозу причинения вреда охраняемым общественным правоотношениям, и не указано, чем это подтверждается, судья вправе вынести определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, по основаниям, предусмотренным п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ.

Административное приостановление деятельности применяется только в исключительных случаях: в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности, в области градостроительной деятельности, в области транспортной безопасности⁵.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что положения ст. 37 Конституции Российской Федерации, обуславливая свободу трудового договора, право работника и работодателя посредством согласования воли устанавливать его условия и решать вопросы, связанные с возникновением, изменением и прекращением трудовых отношений, вместе с тем, выступают в каче-

⁵ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за IV квартал 2008 года.



стве конституционно-правовой меры этой свободы, границы которой стороны нарушать не вправе⁶.

Ограничения свободы трудового договора касаются и вопросов отказа от его заключения, одностороннего изменения или расторжения. Так, согласно принципу свободы трудового договора заключение трудового договора с конкретным лицом, ищущим работу, является правом, а не обязанностью работодателя. Например, закон не обязывает работодателя заполнять вакантные должности или работы немедленно по мере их возникновения (п. 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» от 17 марта 2004 г.). Незаконным отказ в приеме на работу является лишь тогда, когда работодатель сделал сообщение об имеющихся у него вакансиях (например, сообщение о вакансиях передано в органы службы занятости, помещено в газете, объявлено по радио, оглашено во время выступлений перед выпускниками учебных заведений, размещено на доске объявлений и т. д.). При этом, закон запрещает отказ в трудоустройстве по основаниям, которые носят дискриминационный характер. Так, отдельной нормой ТК РФ запрещается отказ в заключении договора:

- 1) по мотивам отсутствия регистрации по месту жительства;
- 2) женщинам по мотивам, связанным с беременностью или наличием детей;
- 3) работникам, приглашенным на работу в порядке перевода от другого работодателя, в течение одного месяца со дня увольнения с прежнего места работы.

Принцип свободы договора предполагает, что любое изменение или расторжение договора осуществляется по соглашению сторон. Законодатель ограничивает возможности расторжения (или одностороннего изменения) трудового договора работодателем. Однако работник наделяется правом в любой момент расторгнуть трудовой договор по собственному желанию, предупредив работодателя за две недели⁷. За большинство видов административных правонарушений, связанных с несоблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, ответственность наступает по КоАП РФ. Согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации трудовое и административное законодательство отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому меры наказания и виды административных проступков, установ-

ленные федеральными законами, могут дополняться региональным законодательством, но при условии приоритетного значения первых из них в случаях противоречия друг другу.

Для выяснения вопроса о пределах административной ответственности военных организаций – юридических лиц, руководителей военных организаций и иных должностных лиц этих организаций из числа как военнослужащих, так и гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации необходимо обращаться к положениям Общей части КоАП РФ.

В соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. При этом, под должностным лицом в данном Кодексе понимается не только представитель власти (наделенный в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него), но и лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Наравне с ними, если законом не установлено иное, несут административную ответственность руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций.

Как определено ст. 2.5 КоАП РФ, военнослужащие и призванные на военные сборы граждане несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарными уставами. Вместе с тем, за административные правонарушения, предусмотренные ч. 2 указанной статьи КоАП РФ, в том числе за нарушения законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, за административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, законодательства о размещении госзаказов и т. д. эти лица несут административную ответственность на общих основаниях с должностными лицами. При этом, к

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 170 и части второй статьи 235 Кодекса законов о труде Российской Федерации и пункта 3 статьи 25 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» в связи с запросами Зерноградского районного суда Ростовской области и Центрального районного суда города Кемерово» от 24 января 2002 г. № 3-П.

⁷ Пресняков М.В., Куницина О.А. Конституционный принцип свободы труда: формы и виды реализации // Гражданин и право. 2012. № 8. С. 40 – 41.



ним не может быть применено административное наказание в виде административного ареста, которое за перечисленные нарушения КоАП РФ и не установлено.

По нормам КоАП РФ могут быть привлечены к ответственности обладающие организационно-распорядительными или административно-хозяйственными функциями руководители военных организаций и иные руководящие работники этих организаций:

а) из числа гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации – в полном объеме предусмотренных КоАП РФ санкций за соответствующие правонарушения в области трудовых отношений;

б) из числа военнослужащих – в полном объеме предусмотренных КоАП РФ административных наказаний, за исключением административного ареста, и только за правонарушения, указанные в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ. Во всех иных случаях совершения ими административных правонарушений ответственность по данному Кодексу заменяется ответственностью по ДУ ВС РФ.

В некоторых названных в законодательстве случаях к административной ответственности привлекаются не физические лица и должностные лица, а непосредственно воинские части (военные организации), являющиеся юридическими лицами. Согласно ст. 2.10 КоАП РФ юридические лица подлежат ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями разд. II данного Кодекса (ст.ст. 5.1 – 21.7) или законами субъектов Российской Федерации. В случае если в статьях остальных разделов (I, III – V) КоАП РФ не указано, что установленные ими нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу эти нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу.

Действующим федеральным законодательством административная ответственность работодателя и его представителей – должностных лиц установлена за следующие нарушения в области труда:

1) нарушение законодательства о труде и охране труда (ст. 5.27 КоАП РФ) – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 1 000 до 5 000 руб.; на юридических лиц – от 30 000 до 50 000 руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

При выявлении указанного нарушения штрафы налагаются государственными инспекторами и сотрудниками федеральной инспекции труда (ст. 354 ТК РФ). Если это нарушение совершено лицом, которое ранее уже было подвергнуто административному наказанию за аналогичное правонарушение,

то его ожидает дисквалификация на срок от одного года до трех лет (п. 2 ст. 5.27 КоАП РФ).

Введенная КоАП РФ (ст. 3.11) в качестве административного наказания дисквалификация является основным видом наказания и назначается исключительно судьей. Она заключается в лишении физического лица на срок от шести месяцев до трех лет права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Дисквалификация может быть применена к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров и др. Исполнение судебного постановления о дисквалификации осуществляется в порядке, установленном ст. 32.11 КоАП РФ. Обязанности по его исполнению возложены как на работодателя, так и на самого дисквалифицированного работника. В то же время ТК РФ не определяет судебную дисквалификацию руководящего работника организации в качестве основания его увольнения. Данные о дисквалификации работников содержатся в едином реестре дисквалифицированных лиц, который ведется на основании Положения о формировании и ведении реестра дисквалифицированных лиц, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 г. № 805.

Реестр дисквалифицированных лиц формирует и ведется ФНС России;

2) нарушения, связанные с коллективными переговорами и заключением коллективных договоров и соглашений (ст.ст. 5.29 – 5.31 КоАП РФ) – влекут предупреждение или наложение штрафа от 1 000 до 5 000 руб.;

3) нарушения порядка разрешения коллективных трудовых споров (ст.ст. 5.32 – 5.34, 5.40 КоАП РФ) – влекут наложение штрафа от 1 000 до 5 000 руб.

В большинстве случаев (ст.ст. 5.32 и 5.33 КоАП РФ) субъектами указанных правонарушений могут быть только работодатель (организация) и его представители.

Вместе с тем, за нарушения порядка разрешения коллективных и индивидуальных трудовых споров в некоторых случаях к административной ответственности привлекаются и работники организаций (ст. 20.26 КоАП РФ). В частности, самовольное, вопреки закону, прекращение работы либо оставление места работы как средство разрешения таких споров лицом, обеспечивающим безопасность соответствующего вида деятельности для населения, влечет наложение административного штрафа в размере от 1 000 до 1 500 руб. Организация подоб-



ных действий (бездействия) наказывается штрафом в повышенном размере – от 1 500 до 2 500 руб.;

4) отказ работодателя предоставить предусмотренный законом отпуск зарегистрированному кандидату, доверенному лицу зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока для проведения агитационной и иной предусмотренной законом деятельности, способствующей избранию зарегистрированного кандидата, а равно отказ работодателя освободить от

работы члена избирательной комиссии, комиссии референдума для участия в подготовке и проведении выборов, референдума – влечет наложение административного штрафа в размере от 1 500 до 2 500 руб. (ст. 5.7 КоАП РФ).

Подобные дела об административных правонарушениях рассматривают судьи, причем в отношении военнослужащих – командиров воинских частей и руководителей военных организаций – судьи гарнизонных военных судов (ст. 23.1 КоАП РФ)⁸.

⁸ Ковалев В.И. Все о труде гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации: справочное пособие. М., 2008.

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПО РАССМОТРЕНИЮ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ВОЕННОМ КОМИССАРИАТЕ

Работа с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации, в том числе в военных комиссариатах, организована в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ и Инструкцией по работе с обращениями граждан в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденной приказом Министра обороны Российской Федерации 2006 г. № 100 (далее – Инструкция).

Обращение гражданина может поступить в военный комиссариат субъекта Российской Федерации тремя способами: передано лично, почтовым отправлением или по информационным системам общего пользования. В ходе личного приема гражданин может сделать устное или оставить письменное обращение по существу поставленных им вопросов. Устные обращения регистрируются. При работе с устными обращениями используется система электронного документооборота (при наличии). В случае если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть устным. Таким образом, личное обращение гражданина может быть как письменным, так и устным. Срок ожидания гражданина в очереди при подаче обращения в военный комиссариат не должен превышать 30 минут.

Письменные обращения граждан рассматриваются в течение 30 дней со дня их регистрации в военном комиссариате. Письменное обращение, поступившее в военный комиссариат, подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в военный комиссариат. Письменные обращения регистрируются в системе электронного документооборота (при наличии) либо в книге учета письменных обращений граждан. Обращение в форме электронного документа предварительно регистрируется в автоматическом режиме в специально созданной

для этих целей электронной базе и поступает в военный комиссариат. Регистрационный номер, присвоенный обращению в форме электронного документа в автоматическом режиме, переносится в регистрационную карточку системы электронного документооборота. На обращении в письменной форме или сопроводительном письме к нему либо на распечатанном обращении, поступившем в форме электронного документа, проставляется штамп с указанием регистрационного номера и даты регистрации. Письменное обращение, поступившее с оригиналами документов или при отсутствии документов, упоминаемых им как приложенные к обращению, регистрируется с актом по установленной форме. Если письменное обращение направлено из Министерства обороны Российской Федерации для рассмотрения и ответа гражданину в военный комиссариат с соответствующим уведомлением гражданина, направившего обращение, то срок рассмотрения обращения исчисляется от даты регистрации обращения в военном комиссариате. В случае направления военным комиссариатом в установленном порядке запроса о предоставлении документов и материалов, необходимых для рассмотрения обращения, в другие государственные органы и органы местного самоуправления срок рассмотрения письменного обращения может быть продлен военным комиссаром субъекта Российской Федерации не более чем на 30 дней с уведомлением гражданина и, при необходимости, органа, направившего обращение, о продлении срока рассмотрения.

Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию военного комиссариата, направляется в течение семи дней со дня регистрации в военном комиссариате в другой государственный орган, орган местного самоуправления, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина о переадресации обращения.



В случае если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких структурных подразделений или должностных лиц военного комиссариата, то в течение семи дней со дня регистрации в соответствующие подразделения или соответствующим должностным лицам военного комиссариата направляется копия обращения.

Письменное обращение в обязательном порядке должно содержать либо наименование государственного органа, в который направляется обращение (Министерство обороны Российской Федерации), либо должность соответствующего лица, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, а также фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии) гражданина, почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, суть обращения, личную подпись гражданина и дату. В подтверждение своих доводов гражданин вправе приложить к письменному обращению документы и материалы либо их копии. В обращении в форме электронного документа в обязательном порядке должны быть указаны фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии) гражданина, адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме либо направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме.

Зарегистрированные письменные обращения представляются должностным лицам военного комиссариата в течение текущего рабочего дня по мере их поступления.

Должностное лицо военного комиссариата в день получения письменного обращения принимает организационное решение о порядке его дальнейшего рассмотрения.

При рассмотрении письменного обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу военного комиссариата, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

В случае если должностное лицо военного комиссариата считает, что решение вопросов, содержащихся в поступившем ему письменном обращении, не относится к его компетенции, обращение (в день получения или на следующий рабочий день) направляется соответствующему должностному лицу военного комиссариата в отдел муниципального обслуживания военного комиссариата, в компетенцию

которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина о переадресации его обращения.

Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в муниципальные отделы военного комиссариата или должностным лицам муниципальных отделов военного комиссариата, решение или действие (бездействие) которых обжалуется.

В случае если в соответствии с вышеназванным запретом невозможно направление жалобы на рассмотрение в соответствующий муниципальный отдел военного комиссариата или соответствующему должностному лицу муниципального отдела военного комиссариата, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Должностные лица отделения по работе с гражданами военного комиссариата (далее – уполномоченные должностные лица), в котором зарегистрированы письменные обращения:

- докладывают (при необходимости) обращение военному комиссару, которое определяет должностное лицо военного комиссариата, ответственное за рассмотрение обращения;

- направляют обращение должностному лицу военного комиссариата, ответственному за рассмотрение обращения;

- направляют обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию военного комиссариата, в другой государственный орган, орган местного самоуправления, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина о переадресации его обращения.

Если письменное обращение направляется на рассмотрение нескольким должностным лицам военного комиссариата, то подлинник обращения направляется должностному лицу военного комиссариата, ответственному за рассмотрение обращения, – главному исполнителю, копии обращения направляются остальным должностным лицам военного комиссариата – соисполнителям.

Должностное лицо военного комиссариата, ответственное за рассмотрение обращения, обеспечивает рассмотрение письменного обращения в установленный срок.

Резолюция должностного лица военного комиссариата, ответственного за рассмотрение обращения, может содержать указание соисполнителю о сокращении срока подготовки ответа на письменное обращение.

Соисполнители в течение первой половины срока, отведенного на подготовку ответа, направляют свои предложения в пределах своей компетенции главному исполнителю.



Муниципальные отделы военного комиссариата при получении соответствующего запроса обязаны не позднее 15 дней со дня его получения предоставлять главному исполнителю в военный комиссариат документы и материалы, необходимые для рассмотрения письменного обращения, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления.

При необходимости продления срока рассмотрения письменного обращения не позднее чем за три дня до истечения срока исполнения поручения соответствующему должностному лицу военного комиссариата представляется доклад с мотивированной просьбой о продлении срока исполнения с обязательным указанием причин задержки, принимаемых мер и срока, необходимого для исполнения.

При подготовке ответа на письменное обращение соисполнитель, ответственный за определенную часть подготовки ответа на обращение, исполняет его в соответствии с резолюцией должностного лица военного комиссариата как головного ответственного за рассмотрение обращения.

Соисполнитель, ответственный за часть подготовки ответа на обращение, изучает письменное обращение, документы и материалы к нему (при наличии), в том числе в целях установления обоснованности доводов гражданина, направившего обращение, и принятия мер по восстановлению или защите его нарушенных прав, свобод и законных интересов.

Для получения документов и материалов, необходимых для рассмотрения обращения, в муниципальных отделах военного комиссариата и у должностных лиц муниципальных отделов военного комиссариата в установленном порядке готовится и направляется соответствующий запрос.

Согласованный проект ответа (проект уведомления) передается на подпись военному комиссару субъекта Российской Федерации не позднее чем за три дня до истечения установленного срока.

Подписанный военным комиссаром субъекта Российской Федерации ответ (уведомление) в день его регистрации или на следующий рабочий день направляется гражданину.

Ответ (уведомление) направляется гражданину в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, или в письменной форме по почтовому адресу, указанному в обращении.

Письменные обращения считаются разрешенными, если рассмотрены все поставленные в них вопросы, по ним приняты необходимые меры и даны исчерпывающие ответы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При рассмотрении обращения гражданин имеет право:

– представлять дополнительные документы и материалы по рассматриваемому обращению либо обращаться с просьбой об их истребовании, в том числе в электронной форме;

– знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;

– получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов или уведомление о переадресации письменного обращения в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу органа, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

– обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действия (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения, в том числе в электронной форме;

– осуществлять иные действия, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Должностное лицо военного комиссариата обязано:

– обеспечивать объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение письменного обращения (в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение);

– запрашивать, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения письменного обращения документы и материалы у других должностных лиц Министерства обороны Российской Федерации и в других органах, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;

– принимать меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;

– давать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов либо подготавливать проект ответа за подписью военного комиссара;

– уведомлять гражданина о направлении его письменного обращения на рассмотрение в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу органа в соответствии с их компетенцией, в том числе в электронной форме.

Конфиденциальные сведения, ставшие известными должностным лицам военного комиссариата при рассмотрении обращений, не могут быть использованы во вред гражданам, в том числе если они могут повлечь ущемление чести и достоинства граждан.

Работникам военных комиссариатов необходимо знать о том, что в соответствии с п. 41 Административного



тивного регламента Министерства обороны Российской Федерации по предоставлению государственной услуги «Осуществление приема граждан, обеспечение своевременного и в полном объеме рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок», утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1600, основными требованиями к качеству предоставления государственной услуги являются:

- своевременность, объективность и полнота ответа на все поставленные в обращении вопросы и принятие необходимых мер в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- достоверность предоставляемой гражданину информации о ходе рассмотрения обращения;
- полнота информирования гражданина о ходе рассмотрения обращения;
- наглядность форм предоставляемой информации об административных процедурах;
- удобство и доступность получения гражданами информации о порядке предоставления государственной услуги, в том числе в электронной форме.

Таким образом, территориальные органы Министерства обороны Российской Федерации – военные комиссариаты субъектов Российской Федерации задействованы в полном объеме при предоставлении такой государственной услуги, как «Осуществление приема граждан, обеспечение своевременного и в полном объеме рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок».

При предоставлении военным комиссариатом данной государственной услуги запрещено требовать от гражданина осуществления действий, в том числе согласований, необходимых для получения государственной услуги и связанных с обращением в иные государственные органы и органы местного самоуправления.

В завершение настоящей статьи автор хотел бы ознакомить читателей с перечнем оснований, которые могут послужить отказом в предоставлении указанной государственной услуги:

а) в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и его почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме, или адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа (если в обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также лице, его подготавливающим, совершающим или совершившем, то об-

ращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией);

б) в обращении обжалуется судебное решение (в этом случае обращение в течение семи дней со дня регистрации возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения);

в) в письменном обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи (в этом случае гражданину, направившему обращение, сообщается о недопустимости злоупотребления правом);

г) текст письменного обращения не поддается прочтению (о чем в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия, почтовый адрес либо адрес электронной почты поддаются прочтению);

д) в письменном обращении содержится вопрос, на который гражданину многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства (в этом случае должностное лицо Министерства обороны Российской Федерации вправе принять решение (в письменной форме) о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином с уведомлением о данном решении гражданина, направившего обращение);

е) ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну (в этом случае гражданину сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в обращении вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений).

Прием граждан военными комиссариатами субъектов Российской Федерации или соответствующими должностными лицами должен проводиться не реже двух раз в месяц в установленные приказом военного комиссариата субъекта Российской Федерации дни и часы, в удобное для посетителей время, в необходимых случаях – в вечерние часы, в специально отведенном для приема месте.

Информация о месте приема граждан, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения всех работников военного комиссариата, а также размещается в доступном месте на информационных стендах.

Прием проводится в помещениях, свободных для доступа граждан и не требующих оформления специальных документов для организации приема. При отсутствии таких помещений в часы приема обеспечивается свободный проход граждан, прибывших на личный прием.



ДЕЙСТВИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ ВО ВРЕМЕНИ

*(на примере судебной практики о привлечении начальника
сборного пункта военного комиссариата к административной
ответственности за нарушение правил пожарной безопасности)*

Не следует оценивать прошлое поведение людей по меркам нового закона. Статья 54 Конституции Российской Федерации предусматривает, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет и что никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. В ст. 4 ГК РФ, регламентирующей действие гражданского законодательства во времени, указано, что гражданско-правовые акты не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие; действие закона распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, когда это прямо предусмотрено законом; по отношениям, возникшим до введения в действие акта гражданского законодательства, он применяется к правам и обязанностям, возникшим после введения его в действие¹.

В соответствии с ч. 1 ст. 1.7 КоАП РФ лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения.

Смысл данной нормы заключается в том, что административная ответственность наступает лишь за то деяние, которое в момент его совершения признавалось административным правонарушением. В свою очередь, временем совершения правонарушения признается совершение противоправного действия (бездействия) независимо от времени наступления последствий.

Часть 2 ст. 1.7 КоАП РФ закрепляет два важных положения:

– закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, т. е. распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено;

– закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет.

По своему смыслу ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ реализует положения ст. 54 Конституции Российской Федерации:

«Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон».

В связи с изложенным необходимо учитывать следующее.

Во-первых, под законом, устанавливающим или усиливающим ответственность, признается закон, содержащий норму, которая:

- устанавливает административную ответственность за деяния, которые ранее не влекли административной и тем более уголовной ответственности;
- увеличивает размер санкции за деяния путем введения более сурового взыскания, увеличения размера взыскания, введения в санкцию дополнительных взысканий;
- расширяет признаки состава правонарушения;
- отменяет запрет на применение тех или иных административных взысканий к определенным субъектам;
- устанавливает более суровые санкции и соответственно новый состав, содержащий квалифицирующие признаки, отягчающие ответственность.

Во-вторых, под обратной силой закона следует понимать распространение нового закона на деяния, совершенные до его вступления в силу. Если закон обратной силы не имеет, это значит, что он не распространяется на деяния, совершенные до его вступления в силу. Обратная сила закона – это принцип, согласно которому закон может быть применен к отношениям, возникшим до его принятия, только если об этом прямо указано в законе.

Следовательно, если лицо совершило деяние, которое прежде, до издания нового закона, не счита-

¹ Романец Ю.В. Этические основы права и правоприменения. М., 2012.



лось правонарушением, оно не подлежит ответственности, а лицо, совершившее правонарушение, наказуемое по новому закону более строго, может быть привлечено к ответственности только по прежнему, более мягкому закону².

Военной прокуратурой Краснодарского гарнизона с участием специалиста Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Краснодарскому краю была проведена проверка исполнения должностными лицами военного комиссариата Краснодарского края законодательства о пожарной безопасности на сборном пункте военного комиссариата, в ходе которой были выявлены нарушения требований Федерального закона «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ, Правил пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01-03), утвержденных приказом МЧС России от 18 июня 2003 г. № 313³, строительных норм и правил, а также других нормативных документов по вопросам обеспечения пожарной безопасности. По данному факту военным прокурором Краснодарского гарнизона в отношении начальника сборного пункта военного комиссариата Краснодарского края гр. Б. 3 мая 2011 г. было вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ. Постановлением судьи Прикубанского районного суда г. Краснодара от 4 июля 2011 г. гр. Б. признан виновным в совершении указанного административного правонарушения. В дальнейшем при обжаловании данного постановления районного суда гр. Б. обратился в Краснодарский краевой суд, однако решением судьи Краснодарского краевого суда от 15 июля 2011 г. и постановлением заместителя председателя Краснодарского краевого суда от 19 декабря 2011 г. постановление об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ, вынесенное районным судом, было оставлено без изменений и гр. Б. был подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере шести тысяч рублей. Б. подал жалобу в Верховный Суд Российской Федерации на вышеуказанные постановления и решения судов, считая их незаконными. Судья Верховного Суда Российской Федерации вынес постановление от 13 августа 2012 г. № 18-АД12-19, в котором указал следующие обстоятельства: в соответствии с ч. 1 ст. 1.7 КоАП РФ лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения. Частью 2 указанной статьи

определено, что закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет. Согласно ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ (в редакциях Федерального закона от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ и Федерального закона от 9 ноября 2009 г. № 247-ФЗ, действующих на момент совершения административного правонарушения) нарушение требований пожарной безопасности, за исключением случаев, предусмотренных ст.ст. 8.32, 11.16 данного Кодекса, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей. Частью 1 статьи 20.4 КоАП РФ (в редакции Федерального закона от 3 июня 2011 г. № 120-ФЗ, действующей с 17 июня 2011 г.) предусмотрено, что нарушение требований пожарной безопасности, за исключением случаев, предусмотренных ст.ст. 8.32, 11.16 данного Кодекса и чч. 3 – 8 указанной статьи, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от шести тысяч до пятнадцати тысяч рублей. 4 июля 2011 г. судья Прикубанского районного суда г. Краснодара, признав гр. Б. виновным в совершении административного правонарушения, в нарушение требований ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ руководствовался ч. 1 ст. 20.4 данного Кодекса в редакции Федерального закона от 3 июня 2011 г. № 120-ФЗ, действующей с 17 июня 2011 г. и предусматривающей более строгое административное наказание для должностных лиц. При таких обстоятельствах все вынесенные ранее судебные постановления в отношении гр. Б. подлежат отмене. А с учетом того, что на момент рассмотрения в Верховном Суде Российской Федерации жалоба гр. Б. на указанные судебные постановления срок давности привлечения гр. Б. к административной ответственности, установленный ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.4 названного Кодекса, истек, производство по данному делу подлежит прекращению на основании п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ.

Таким образом, вывод однозначен: по административным правонарушениям, за совершение которых размер штрафа был существенно увеличен, привлекать к административной ответственности в виде штрафа по повышенным размерам можно только по фактам нарушений, выявленных после вступления в силу соответствующих изменений в КоАП РФ.

В заключение автору настоящей статьи хотелось бы еще раз обратить внимание читателей на то, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (ст. 54 Конститу-

² Тихомирова Л.А. Порядок привлечения к административной ответственности: практ. пособ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ В настоящее время не действует. Признан утратившим силу приказом МЧС России от 31 мая 2012 г. № 306.



ции Российской Федерации). Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон. Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления в случае отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное (п. 2 ст. 31.7 КоАП РФ). Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации императивное по своему характеру правило ч. 2 ст. 54 Конституции Российской Федерации, предписывающее применять новый закон в случаях, когда после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, не предполагает наличия у суда или иного органа, применяющего закон, дискреционных полномочий, которые позволяли бы ему в таких случаях игнорировать действие этого закона (п. 4.3 постановления от 20 апреля 2006 г. № 4-П⁴).

Следовательно, непринятие мер по применению нового закона, смягчающего административную ответственность, по ходатайству лица, привлеченного к ответственности, является бездействием административного органа (должностного лица). При назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность (ч. 3 ст. 4.1 КоАП РФ).

В соответствии с новым законом подлежат применению все установленные в редакции этого закона правила, как общие, так и специальные, в соответствии с которыми вопрос о наказании разрешается административным органом, включая правила назначения наказания, в том числе с учетом установленных смягчающих обстоятельств (ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ)⁵.

⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации», Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» и ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, касающихся порядка приведения судебных решений в соответствие с новым уголовным законом, устраняющим или смягчающим ответственность за преступление, в связи с жалобами граждан А.К. Айжанова, Ю.Н. Александрова и других» от 20 апреля 2006 г. № 4-П.

⁵ Апарышев И. КоАП поможет изъять алкогольную продукцию // ЭЖ-ЮРИСТ. 2012. № 12.

ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ КОНЦЕПЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПОДГОТОВКИ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К ВОЕННОЙ СЛУЖБЕ НА ПЕРИОД ДО 2020 ГОДА

Как показывает анализ результатов исследования, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), количество россиян, считающих себя «безусловно патриотами», на сегодня незначительно увеличилось и составляет 41 %. В то же время 10 % наших соотечественников заявляют о том, что не считают себя патриотами¹.

Работу, проводимую по патриотическому воспитанию наших граждан, автор настоящей статьи считает, прежде всего, работой во благо нашей Родины. Так как патриот – это человек и гражданин, который любит свою Родину, не стремится уехать за рубеж и честно трудится, а в случае внешней угрозы способен защитить наше Отечество. Однако, как точно подметила М.М. Зеленкова, многие рос-

сийские ученые считают, что патриот сегодня в сознании граждан – это человек, лояльно относящийся к родной стране, или человек, для которого его Родина имеет большую ценность, чем другие страны (не важно, по каким основаниям). В то же время, как пишет М.М. Зеленкова, следует понимать, что истинное отношение респондентов к Отчизне может быть существенно иным².

Недавно Правительство Российской Федерации уточнило основные задачи и важные направления военно-патриотического воспитания молодежи, а именно Председателем Правительства Российской Федерации Д. Медведевым было подписано распоряжение Правительства Российской Федерации «Об изменениях в Концепции федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной

¹ Хамраев В. Патриотов набралось большинство // Коммерсантъ. 2010. № 110.

² Зеленкова М.М. О проблемах военно-патриотического воспитания современной молодежи в системе молодежной политики // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 9. С. 112.



службе» от 20 сентября 2012 г. № 1742-р. В частности, этим документом уточнены задачи и основные направления создания федеральной системы подготовки граждан России к военной службе. Например, предусмотрена разработка субъектами Российской Федерации долгосрочных региональных программ по военно-патриотическому воспитанию и создание центров военно-патриотического воспитания и подготовки граждан (молодежи), в том числе на базе образовательных учреждений среднего (полного) общего образования.

Основная цель подобных мер – охват методической работой всех направлений обязательной подготовки граждан к военной службе. В частности, это получение начальных знаний в области обороны, подготовка по основам военной службы, военно-патриотическое воспитание, подготовка по военно-учетным специальностям и медицинское освидетельствование.

При этом, наряду с другими критериями эффективность работы органов государственной власти субъекта Российской Федерации будет теперь оцениваться и по показателям военно-патриотического воспитания и подготовки граждан к военной службе. Кроме того, предусмотрена организация работы по овладению молодежью навыками работы с автотранспортной техникой в образовательных учреждениях. Напомним читателям о том, что обязательная подготовка граждан к военной службе предусмотрена ст. 11 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ. Положения вышеназванной Концепции носят для федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации только рекомендательный характер.

Возвращаясь к внесенным в Концепцию федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 г. (далее – Концепция) изменениям, следует отметить уточнение основных этапов и ожидаемых результатов реализации Концепции. Например, на II этапе (2011 – 2012) будет продолжено формирование федеральной системы, а не выполнение мероприятий по ее совершенствованию (которые предусмотрены на III этапе (2013 – 2015)). По итогам его реализации планируется, в частности, включить нормативы материально-технического оснащения образовательных учреждений в государственные общеобразовательные стандарты; продолжить создавать в федеральных округах президентские кадетские корпуса.

В результате реализации III этапа к 2016 г. предполагается, в частности, создать единую систему учета подготовки призывных ресурсов (электронный паспорт призывника); снизить количество

граждан, не соответствующих по состоянию здоровья и уровню физического развития требованиям военной службы, до 25 % (ранее – до 20 %); увеличить показатель годности к службе граждан, прибывших на призывные комиссии, на 10 % (вместо 15 %).

На IV этапе (2016 – 2020) предусматривается дальнейшее реформирование системы определения годности к военной службе и создание эффективной системы лечебно-оздоровительных мероприятий. Предполагаемые итоги его реализации остались прежними.

Кроме того, уточнено, что включает в себя решение задачи получения гражданами начальных знаний в области обороны и обучения по основам военной службы в необходимых объемах, а также задачи по повышению качества подготовки по военно-учетным специальностям.

С учетом изменений решение задачи получения гражданами начальных знаний в области обороны и обучения по основам военной службы в объемах, необходимых для военной службы, включает в себя:

1) разработку федеральных государственных образовательных стандартов, обеспечивающих обучение граждан по основам военной службы;

2) включение нормативов материально-технического оснащения образовательных учреждений в государственные общеобразовательные стандарты;

3) принятие субъектами Российской Федерации долгосрочных региональных программ по военно-патриотическому воспитанию и подготовке граждан к военной службе, создание региональных центров военно-патриотического воспитания и подготовки граждан к военной службе на базе сборных пунктов субъектов Российской Федерации, организаций ДОСААФ России и образовательных учреждений среднего (полного) общего образования в целях охвата методической работой всех направлений обязательной подготовки граждан к военной службе, включая получение начальных знаний в области обороны, подготовку по основам военной службы, военно-патриотическое воспитание, подготовку по военно-учетным специальностям и медицинское освидетельствование;

4) дополнение перечня показателей эффективности работы органов государственной власти субъекта Российской Федерации показателями военно-патриотического воспитания и подготовки граждан к военной службе;

5) при организации учебного процесса подготовки граждан к военной службе (проведении учебных сборов) обеспечение внедрения обучающих информационных и телекоммуникационных технологий, электронных и практических методов обучения (пейнтбол, мультимедийные тир и др.).



ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ ВОЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ МОНИТОРИНГА ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ

Н.В. Кандыбко, Военный университет, доктор экономических наук, доцент

Значение мониторинга исполнения государственных контрактов

Важным фактором успеха реализации государственного контракта является своевременная идентификация проблем его исполнения и отклонений от графика работ, предусмотренных контрактом. Опыт сектора государственных закупок показывает, что, если на этапе выполнения первых 15 % от планового объема работ выявлены существенные отклонения, контракт не будет выполнен с заданными в начале параметрами¹. Следовательно, ключевой задачей построения федеральной контрактной системы (ФКС) в оборонной сфере являются создание и реализация стандарта построения многоуровневой, эффективной системы мониторинга исполнения государственных контрактов, который будет определять основные принципы, механизмы и инструменты мониторинга, функции и полномочия участников контрактных отношений.

Мониторинг исполнения государственных контрактов представляет собой специальный структурно-информационный комплекс для проведения организованного наблюдения, сбора, оценки и анализа сведений о факторах влияния, состоянии и тенденциях исполнения государственного контракта в целях координации контрактной деятельности.

Мониторинг рассматривают как непрерывную функцию управления, определяющую систематическую совокупность данных относительно значимых показателей (или индикаторов) развития. Важный этап – выбор оценочных показателей результативности контрактов, комплекса сопутствующих эффектов, общей эффективности механизма финанси-

рования выполнения, ресурсного обеспечения и выполнения государственных контрактов. Группы показателей отражают многообразные инновационно-инвестиционные, производственно-экономические, производственно-технические, технологические, финансовые, коммуникативные, социальные и экологические возможности субъекта хозяйствования.

Мониторинг всегда сопряжен с оценкой причинно-следственных связей в системе контрактных отношений. Он должен не просто обеспечивать накопление сведений и подготовку отчетов, а предоставлять лицу, принимающему управленческое решение, такую информацию, которая помогла бы оптимизировать деятельность и получать результаты в текущей, краткосрочной и долгосрочной перспективе. Посредством мониторинга обеспечивается своевременный отбор и накопление информации, идентификация происходящих негативных и позитивных изменений, последующий контроль и анализ, корректировка управленческих решений.

Последующие процедуры контроля, анализа итогов исполнения государственных контрактов базируются на результатах мониторинга. Конкретные виды деятельности и процедуры, характеризующиеся назначением, целями и задачами, определяются как функции мониторинга, посредством которых анализируются и прогнозируются возможные причины отклонений значений расчетных показателей, незапланированные потери и резервы их покрытия, а главное – оперативно координируется производственно-хозяйственная, финансовая, инвестиционная и другая деятельность, оптимизируются денежные потоки в рамках выполнения государственного контракта.

¹ Анчишкина О.А. Сфера публичных закупок: повестка для российского законодателя // Госзаказ. 2010. № 22.



Модель мониторинга исполнения государственных контрактов

Система мониторинга эффективности реализации контрактов является многоуровневой. Модель данной системы представлена на рисунке 1.

Рассмотрим каждый уровень системы мониторинга.

Для целей проведения мониторинга исполнения контрактов определяются следующие *параметры*:

- цель исполнения государственного контракта;
- основные ожидаемые конечные и непосредственные результаты исполнения государственного контракта, в том числе в разрезе мероприятий, видов работ и этапов;
- бюджет государственного контракта и график финансирования;
- график исполнения государственного контракта с учетом контрольных точек получения результатов (может уточняться и детализироваться в ходе реализации).

К участникам управления контрактом относятся:

а) центр координации деятельности федеральной контрактной системы, который осуществляет контроль исполнения стандартов ФКС в части мониторинга и оценки эффективности реализации контрактов, определяет направления совершенствования системы мониторинга и оценки эффективности для разных уровней управления контрактом;

б) государственный заказчик, который осуществляет мониторинг и оценку достижения конечных целей исполнения контракта, эффективности использования бюджетных средств, эффективности системы управления контрактом, рисков контрактации (рисунк 2);

в) головной исполнитель, который осуществляет мониторинг реализации контракта в целом по всем направлениям эффективности, соблюдение сетевого графика исполнения контракта, выполнение работ на качественно высоком уровне, а также по мере необходимости оценивает отдельные мероприятия исполнения контракта в целях преодоления кризисных ситуаций.

Мониторинг головным исполнителем проводится путем осуществления указанной ниже последовательности действий:

- ведение карточки контракта (реквизиты, контрагенты, предмет, цена контракта, информация о возможных неустойках по контракту, информация по обеспечению исполнения);
- ведение плана-графика исполнения контракта поставщиком;
- ведение плана-графика оплаты заказчиком;
- контроль учета исполнения обязательств по контракту;
- мониторинг плана-графика исполнения контракта;
- мониторинг плана-графика оплаты заказчиком;

г) соисполнители, которые осуществляют текущий мониторинг выполнения закрепленных за ними мероприятий и работ, особое внимание уделяя соблюдению сетевого графика, качественному выполнению работ в соответствии с требованиями заключенных гражданско-правовых договоров.

Инструментами мониторинга должны стать (рисунк 1):

- аудит плана выполнения государственного контракта (оценивается готовность к выполнению государственного контракта);
- аудит управления государственным контрактом (насколько эффективно реализуются процессы управления контрактом);
- аудит хода исполнения государственного контракта (оценивается качество проектного управления и степень получения содержательных результатов – задач контракта);
- аудит результатов исполнения государственного контракта (оценивается соотношение плановых и фактических значений выполнения контракта);
- технический аудит.

Аудит проводится в целях: выявления проблем в деятельности подконтрольных объектов; анализа и оценки результативности деятельности органов исполнительной власти и исполнителей государственного заказа; анализа и оценки эффективности использования бюджетных средств для финансирования государственного заказа; разработки обоснованных рекомендаций и предложений по оптимизации деятельности субъектов управления размещением и исполнением государственного заказа.

Важнейшей составляющей мониторинга государственных контрактов является *технология* – совокупность приемов, методов, способов, операций, с помощью которых оцениваются текущее состояние, ресурсные возможности и потенциальные позитивные результаты исполнения государственных контрактов.

Технологии мониторинга можно распределить по трем группам. Технологии первой группы включают в себя традиционные структурообразующие обязательные приемы и методы визуального наблюдения и измерения на рабочих местах, социологического опроса и анкетирования работников, потребителей, деловых партнеров, элементы маркетинговых исследований и т. п.

Технологии второй группы – это аналитические приемы работы с учетно-отчетными документами, бизнес-планами, локальными программами и др.

Технологии третьей группы включают более сложные финансово-экономические аналитические процедуры, элементы ситуационного моделирования и координации с результатами анализа бухгалтерского баланса, оценки, условий безубыточности производственно-хозяйственной деятельности и запаса финансовой прочности, общего финансового

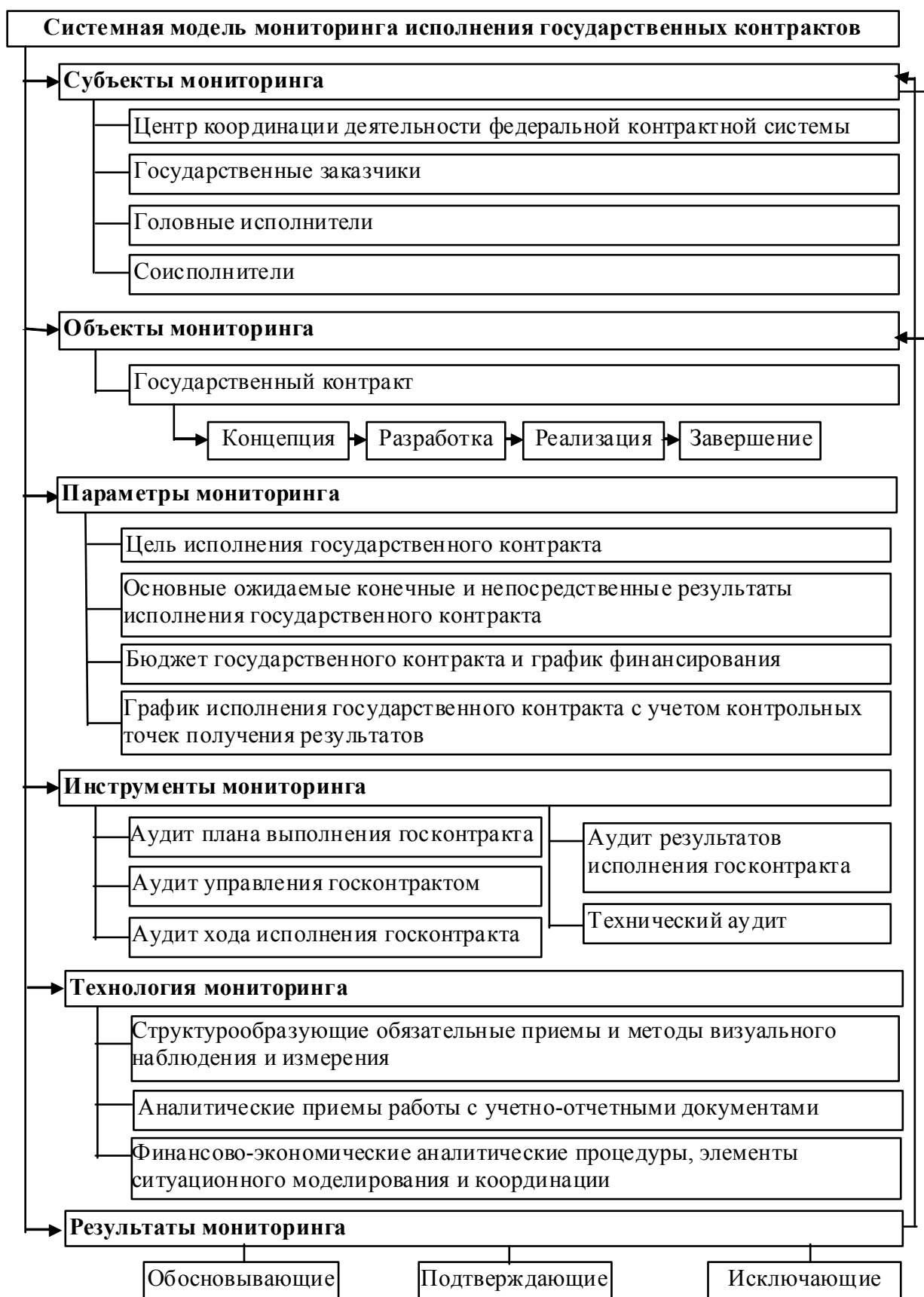


Рис. 1. Системная модель мониторинга исполнения государственных контрактов



Рис. 2. Этапы мониторинга исполнения государственных контрактов

состояния организации, динамики рыночной стоимости активов и т. п.

Заключительным уровнем системы мониторинга являются его результаты. *Результаты мониторинга* могут быть:

- обосновывающими – позволяющими сформировать базу для принятия управленческих решений;
- подтверждающими – дающими убедиться в правильности или, напротив, ошибочности принятых решений;
- исключающими – позволяющими оценить целесообразность выбранной стратегии исполнения государственного контракта.

В результате анализа итогов мониторинга вырабатываются предложения по корректирующим мерам, оценивается степень исполнения графика реализации контракта всеми участниками, проводится уточнение уровней рисков контракта.

Управление рисками в ходе мониторинга исполнения государственного контракта

Мониторинг исполнения государственного контракта, особенно на его начальной стадии, позволяет существенно снизить риски неисполнения контракта. Риск – это возможность наступления неблагоприятного события в ходе исполнения государственного оборонного заказа вследствие различных причин финансово-экономического, производственно-технологического и научно-технического характера².

Например, на стадии заключения государственного контракта у заказчика возникают такие риски, как:

- риск неисполнения или ненадлежащего исполнения существенных условий государственного контракта;

- риск отказа контрагента от заключения контракта после его победы в торгах;
- риск нанесения ущерба третьим лицам;
- риск изменения цены на готовую продукцию;
- риск недобросовестной конкуренции при проведении торгов и др.

Основными элементами системы управления рисками, связанными с исполнением государственных контрактов, являются:

- организационная структура системы и порядок распределения полномочий по управлению рисками;
- требования к системе управления рисками, лимиты и ограничения рисков;
- методы оценки рисков;
- методы управления и контроля рисков;
- система раскрытия информации о рисках.

Управление рисками, сопровождающими процесс контрактации, является одним из важнейших направлений минимизации финансовых потерь государственных заказчиков. *Процедура оценки риска* состоит из двух этапов: идентификации рисков и их количественной оценки.

В процессе идентификации выявляется номенклатура рисков, вероятность их наступления, пространственная локализация (координаты), возможный ущерб и другие параметры, необходимые для решения конкретной задачи (рисунк 3)³.

Определяемый уровень риска может рассматриваться как случайная величина, отражением закона распределения которой является индивидуальное мнение специалиста-эксперта. Проведение экспертизы связано с необходимостью соблюдения определенных требований к качеству экспертов. Так, эксперты, привлекаемые для оценки риска, в системе государственного заказа должны:

² Буянов В.П., Кирсанов К.А., Михайлов Л.А. Управление рисками (рискология). М., 2002. 384 с.

³ Краснов А.М. Управление рисками инвестиционных проектов промышленных предприятий: дис. ... канд. экон. наук. М., 2006. С. 160.

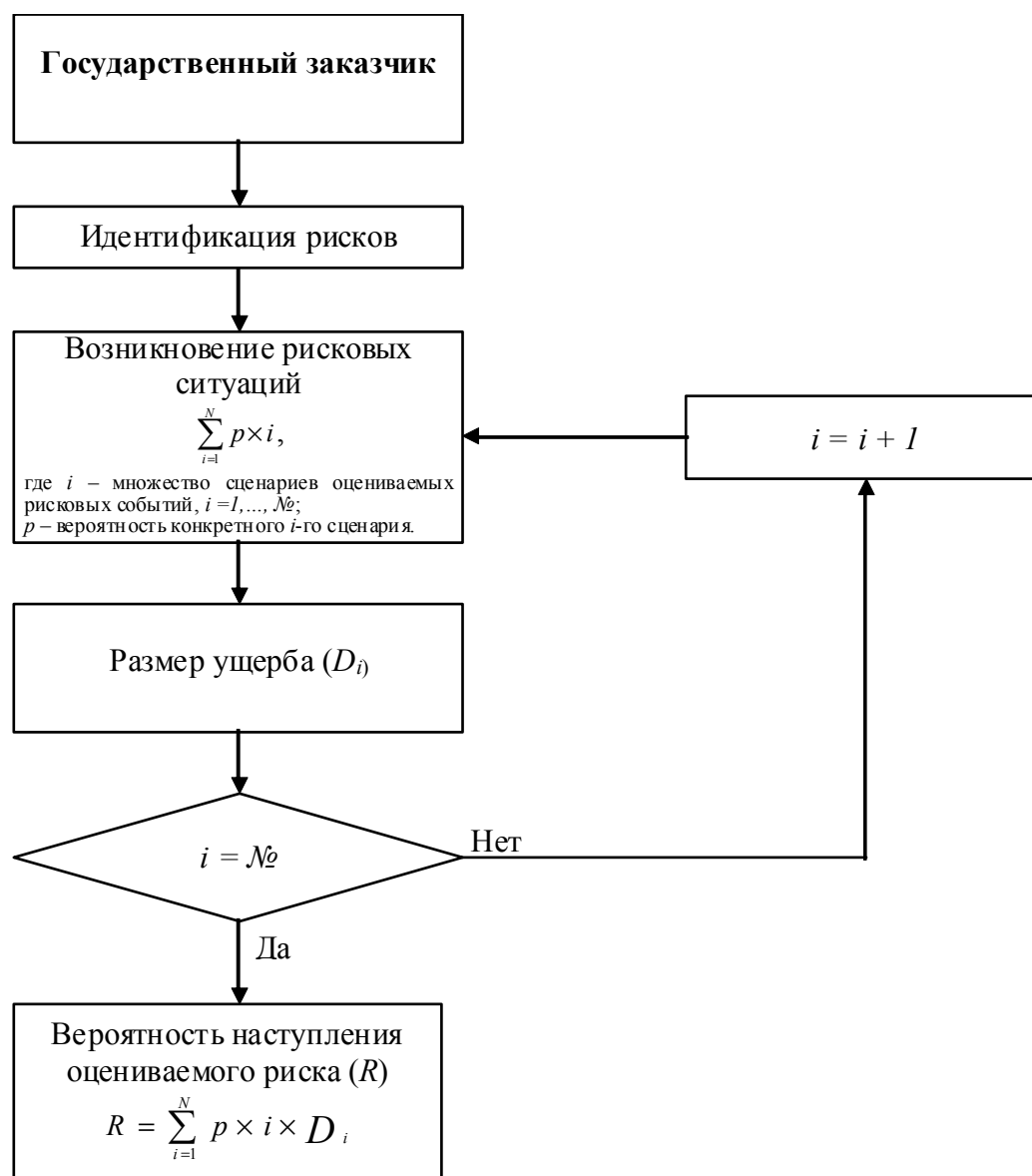


Рис. 3. Алгоритм идентификации риска государственным заказчиком

- иметь доступ ко всей имеющейся информации об исполнении государственного заказа;

- обладать достаточным уровнем продуктивности мышления и необходимыми знаниями в соответствующей предметной области;

- быть свободными от личных интересов по отношению к возможности реализации контракта;

- иметь возможность оценивать любое число идентифицированных рисков.

В качестве меры количественной оценки риска возможно использовать *коэффициент риска*⁴, представляющий собой соотношение отрицательных и положительных отклонений показателей от желаемого уровня, формула (1):

$$K_z = -\frac{M^-}{M^+} = \frac{M[x-z]x < z}{M[x-z]x \geq z}, \quad (1)$$

⁴ Козин М.Н. Управление рисками в системе государственного оборонного заказа: дис. ... докт. экон. наук. М., 2007. С. 215.



где M^- – ожидаемые величины отрицательных показателей, которые меньше z в случае отклонения от z ;

M^+ – ожидаемые величины положительных показателей, которые меньше z в случае отклонения от z ;

z – величина планируемого показателя.

Характер риска определяет способ возможного управления им. Выделяют следующие *методы управления риском*:

- метод уклонения от риска – предусматривает проведение мероприятий, дающих возможность полностью избежать влияния тех или иных неблагоприятных событий;
- метод сокращения риска – предусматривает проведение мероприятий, способствующих уменьшению неблагоприятных последствий;
- метод передачи риска – предусматривает проведение мероприятий, позволяющих переложить

ответственность за снижение возможности возникновения неблагоприятных событий и возмещение связанного с ними ущерба на поставщика.

На основе результатов количественного анализа рисков государственный заказчик должен разработать программу мер по предотвращению неблагоприятных событий и противодействию им в ходе их развития.

Мониторинг цен

Важной подсистемой мониторинга исполнения государственного контракта является мониторинг цен. Межведомственные особенности, различия при формировании цены на один и тот же тип продукции, а также совокупная степень секретности обрабатываемой информации обуславливают целесообразность проведения такого мониторинга (рисунок 4).



Рис. 4. Этапы мониторинга цен

⁵ Головинский К.И. Основные направления создания и развития комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации. М., 2011.



В ходе проведения мониторинга цен на различных уровнях должны решаться такие задачи, как:

- определение фактически сложившегося уровня цен;
- подготовка прогнозов, расчетов для принятия решений об объемах денежных средств, выделяемых на госзаказ;
- повышение точности и обоснованности оценки стоимости продукции, начальных цен государственных контрактов при размещении заказов на поставку продукции путем проведения торгов и у единственного поставщика;
- своевременное выявление необоснованного роста цен;
- учет фактических затрат на производство продукции при планировании (прогнозировании) поставок на следующий период.

Регулярный мониторинг отклонения цен от их прогнозного (первоначального) уровня является существенным резервом повышения эффективности ценообразования.

Автоматизация системы мониторинга исполнения государственного контракта

Эффективность процедур мониторинга может быть существенно повышена за счет внедрения автоматизированной системы мониторинга (АСМ), позволяющей в режиме реального времени оценивать ход реализации контракта, предоставлять эту информацию всем участникам контракта и принимать решения о корректирующих мерах. Основными составляющими информационного массива для АСМ являются⁵:

- планы реализации контракта;
- планы закупок по контракту;
- перечень и сроки достижения промежуточных и итоговых показателей, непосредственных и конечных результатов реализации;
- структура и уровни рисков контракта.

В случае реализации с использованием интернет-технологий АСМ позволяет всем участникам контракта в режиме реального времени в удаленном доступе:

- осуществлять мониторинг подготовки и реализации проектов развития, сбор и обработку информации о ходе выполнения согласованных мер по подготовке и реализации контрактов;
- информировать пользователей систем о состоянии подготовки и реализации контрактов;
- формировать отчеты о выполнении согласованных мер со стороны различных участников;
- выставять итоговые оценки хода подготовки как конкретных контрактов, так и портфеля в целом.

Удаленный доступ к АСМ имеют только зарегистрированные пользователи, для каждой из групп которых устанавливается свой уровень доступа.

Ключевым результатом мониторинга является ранжирование контрактов по уровню качества хода их исполнения. В рамках ранжирования каждому контракту присваивается статус – от «успешного» до «кризисного».

К кризисным контрактам должны применяться особые меры контроля, управления и принятия решений, как минимум направленные на удержание контракта в предсказанных рамках бюджета и сроков (если не принято решение о закрытии).

В целях обеспечения своевременного реагирования на ход исполнения государственных контрактов, предметом которых, прежде всего, являются сложные образцы вооружения, военной и специальной техники, возможно использование современных технологий, позволяющих получать дополнительную информацию о ходе исполнения контракта в режиме реального времени.

Контроль хода исполнения контракта с помощью использования современных технических средств должен входить в базовый функционал автоматизированной системы мониторинга федеральной контрактной системы. Его применение должно быть обусловлено соответствующими разделами заключаемого государственного контракта, предусматривающего, в частности, соответствующие обязанности подрядчика.

Подводя итоги

Проведенный анализ показал, что внедрение системы мониторинга исполнения государственных контрактов позволит:

- осуществлять непрерывный контроль за реализацией исполнения государственных контрактов в соответствии с утвержденными графиками, а также мониторинг достижения их конечных целей;
- повысить качество исполнения государственных контрактов за счет своевременного выявления отклонений в части сроков и объемов исполнения контрактов как со стороны поставщика, так и со стороны заказчика;
- обеспечить эффективное и целевое использование средств, направляемых на финансирование государственных контрактов;
- принимать решения о распределении ограниченных финансовых ресурсов между соисполнителями государственных контрактов;
- своевременно выявлять возникающие проблемы и риски и принимать соответствующие корректирующие решения в реализации государственных контрактов и управлении ими.



ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБОРОНОСПОСОБНОСТИ ГОСУДАРСТВА

И.В. Чистов, заведующий кафедрой управления экономикой производства и ремонта вооружения и техники Военного университета, доктор экономических наук, профессор;

С.Е. Закутнев, доцент кафедры управления экономикой производства и ремонта вооружения и техники Военного университета, доктор экономических наук, доцент

Содержание армии, обеспечение ее вооружением, продовольствием, обмундированием всегда являлось одной из важнейших забот государства, необходимой государственной потребностью, выраженной, как правило, в значительных финансовых затратах. Для России, в силу исторических и геополитических особенностей, задача тщательного планирования и осуществления расходов на оборону была и остается одной из важнейших в процессе государственного строительства, напрямую связанной с обеспечением национальной безопасности, успешным социально-экономическим развитием общества.

Обеспечение высокой боеготовности Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск, их техническое переоснащение, создание профессиональной, мобильной армии, борьба с терроризмом и распространением оружия массового поражения, предупреждение локальных конфликтов входят в число основных приоритетов бюджетных расходов. В связи с этим расходы на национальную оборону в Российской Федерации имеют устойчивую тенденцию роста. Необходимость «кардинального повышения эффективности бюджетных расходов на национальную оборону» неоднократно подчеркивалась в выступлениях Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации.

Требования к эффективности расходов на оборону

Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, разработанная в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г., Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджет-

ной политике в 2010 – 2012 годах» от 25 мая 2009 г., а также основными положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. и Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г., предусматривает переход к программной структуре расходов бюджетов¹.

Внедрение программного бюджета, призванное обеспечить интеграцию стратегического и бюджетного планирования, является логичным продолжением ранее проведенной работы по формированию программно-целевых принципов государственного управления. Еще в 2004 году в рамках реформирования бюджетного процесса были сформированы новые принципы бюджетирования, ориентированного на результат, что подразумевало расширение практики увязывания осуществления государственных расходов с достижением конкретных целей². Тогда же были уточнены основные подходы к формированию целевых бюджетных программ на всех уровнях бюджетной системы, а также получила распространение практика реализации приоритетных национальных проектов. Однако активного внедрения программно-целевых методов бюджетирования в России не произошло. Это и стало одной из причин нового обращения федеральных органов власти к внедрению программного бюджета.

Среди важнейших ожидаемых результатов от внедрения государственных программ Правительством Российской Федерации, в частности, указываются следующие:

- работа министерств тесно увязывается с общими приоритетами развития, достижением стратегических целей;
- повышается качество управления бюджетными средствами;
- программный бюджет позволяет осуществлять проведение жесткой бюджетной политики.

¹ Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р).

² Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 г. № 249.



Кроме того, программный бюджет рассматривается как инструмент повышения открытости бюджетного процесса, что вытекает из руководства МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Опыт зарубежных стран демонстрирует позитивность программного бюджетирования и как элемента государственного управления в целом.

Необходимость формирования и исполнения бюджета на базе государственных программ отмечалась в Бюджетном послании Президента Российской Федерации: «Переход к «программному бюджету» в полном объеме необходимо осуществить начиная с федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, а его отдельные элементы должны быть задействованы в федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»³.

Государственная программа «Обеспечение обороноспособности страны»

К настоящему времени в Российской Федерации в основном сформирована нормативная и методо-

логическая база для разработки государственных программ⁴. В области обеспечения национальной безопасности предусмотрена разработка и реализация двух государственных программ: «Обеспечение обороноспособности страны» и «Обеспечение государственной безопасности». Ответственным разработчиком и исполнителем государственной программы «Обеспечение обороноспособности страны» является Министерство обороны Российской Федерации. Соисполнители и основные направления реализации государственной программы «Обеспечение обороноспособности страны» представлены в таблице 1.

Переход к программному бюджету обуславливает необходимость разработки и реализации сбалансированного комплекса мер финансово-экономического, организационно-институционального и нормативно-правового характера для обеспечения эффективного расходования государственных финансовых ресурсов, и в первую очередь на нужды обеспечения обороны страны как одного из приоритетных направлений использования бюджетных средств.

Таблица 1

Соисполнители и основные направления реализации государственной программы «Обеспечение обороноспособности страны»

Государственная программа «Обеспечение обороноспособности страны» (ответственный исполнитель – Минобороны России)	
Соисполнители	Основные направления реализации
Минпромторг России, Минэнерго России, Рослесхоз, Минкультуры России, Минздравсоцразвития России, Минкомсвязь России, Минобрнауки России, Росрыболовство, Минсельхоз России, Минфин России, Роскомнадзор, Казначейство России, Росавиация, Росавтодор, Росжелдор, Росморречфлот, Роспечать, Минэкономразвития России, Роструд, ФТС России, Росстат, Росимущество, Росгидромет, Росстандарт, МЧС России, ФНС России, Рособоронзаказ, Рособоронпоставка, МВД России, ФСБ России, Роскосмос, Спецстрой России, Минрегион России, Минюст России, Российская академия наук, Росреестр, ФМБА России, ФСТЭК России, ФСВТС России, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»	Содержание и развитие Вооруженных Сил Российской Федерации. Реструктуризация запасов ракет, боеприпасов и взрывчатых материалов, приведение системы их хранения и эксплуатации во взрывопожаробезопасное состояние. Реализация федеральных целевых программ: «Совершенствование системы комплектования должностей сержантов и солдат военнослужащими, переведенными на военную службу по контракту, и осуществление перехода к комплектованию должностей сержантов (старшин) Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также матросов плавсостава Военно-Морского Флота военнослужащими, проходящими военную службу по контракту (2009 – 2015 годы)»; «Создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации в 2005-2020 годах»; «Промышленная утилизация вооружения и военной техники на 2011 – 2015 годы и на период до 2020 года»; «Совершенствование федеральной системы разведки и контроля воздушного пространства Российской Федерации (2007 – 2010 годы)» «Обеспечение безопасности полетов воздушных судов государственной авиации Российской Федерации в 2011 – 2015 годах». Социальное обеспечение военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, улучшение жилищных условий семей военнослужащих

³ Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2013 – 2015 годах» от 28 июня 2012 г.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» от 2 августа 2010 г. № 588; Перечень государственных программ Российской Федерации (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р); Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (утверждены приказом Минэкономразвития России от 22 декабря 2010 г. № 670); приказ Минфина России «Об утверждении перечня аналитических кодов государственных программ Российской Федерации и направлений расходования бюджетных ассигнований непрограммной части федерального бюджета» от 27 октября 2011 г. № 139н.



Критерии и предпосылки оценки эффективности государственной программы

В соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации⁵ государственная программа должна содержать, в частности, методику оценки эффективности государственной программы.

Оценка планируемой эффективности государственной программы проводится ответственным исполнителем на этапе ее разработки и осуществляется в целях оценки планируемого вклада результатов государственной программы в социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Обязательным условием оценки планируемой эффективности государственной программы является успешное (полное) выполнение запланированных на период ее реализации целевых индикаторов и показателей государственной программы, а также мероприятий в установленные сроки. В качестве основных критериев планируемой эффективности реализации государственной программы применяются:

- критерии экономической эффективности, учитывающие оценку вклада государственной программы в экономическое развитие Российской Федерации в целом, оценку влияния ожидаемых результатов государственной программы на различные сферы экономики Российской Федерации. Оценки могут включать как прямые (непосредственные) эффекты от реализации государственной программы, так и косвенные (внешние) эффекты, возникающие в сопряженных секторах экономики Российской Федерации;

- критерии социальной эффективности, учитывающие ожидаемый вклад реализации государственной программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке⁶.

Анализ теории и практики действующих в настоящее время подходов к оценке целевых бюджетных программ позволяет определить следующие ключевые предпосылки разработки модели, отвечающей требованиям программно-целевого подхода, учитывающей особенности регламентации бюджетного процесса, а также недостатки действующих методик оценки программ:

- использование формализованного процесса отбора полномочий, целесообразных для реализации в рамках целевых бюджетных программ. Необходимость наличия формализованного процесса отбора полномочий, целесообразных для реализации в рамках целевых бюджетных программ, обусловлена спецификой текущего бюджетного процесса в Российской Федерации и статусом целевых бюджетных про-

грамм. В связи с тем что в настоящее время перевод всей деятельности органов исполнительной власти, государственных учреждений на программно-целевые принципы невозможен, а также не формализован процесс финансирования целевых бюджетных программ, необходимо исключить выполнение текущих функций, включенных в процесс сметного планирования деятельности, из перечня мероприятий целевых бюджетных программ;

- наличие многоуровневой системы оценки. Потребность в многоуровневой системе оценки программ обуславливается классическими требованиями, предъявляемыми к реализации программно-целевого бюджетирования: наличие нескольких целей и соответственно параметров оценки, а также обеспечение всех участников программы, в том числе кураторов и координаторов, полным объемом информации относительно хода ее реализации;

- необходимость составления рейтинга программ на предварительной стадии на основе оценки эффективности. Составление рейтинга программ на предварительной стадии оценки на основе оценки эффективности обусловлено требованиями, предъявляемыми к проектам в рамках программно-целевого бюджетирования, а именно необходимостью наличия конкурсной основы их отбора. Наиболее адекватным методом оценки программ, на основе которого существует возможность их ранжирования, является анализ показателей эффективности. Данное обстоятельство связано с принципом программно-целевого бюджетирования, который требует максимальной отдачи на вложенные средства;

- обязательность оценки результативности и эффективности программ на промежуточной и конечной стадиях. Необходимость оценки результативности и эффективности программ на промежуточной и конечной стадиях реализации обусловлена требованиями корректировки целей, задач и мероприятий в ходе реализации программы и вынесения оценочного заключения относительно целесообразности ее дальнейшей реализации. Оценка результативности и эффективности на конечной стадии позволяет отслеживать ключевые факторы успеха реализации целевой программы и формировать соответствующую информационную базу;

- обеспечение максимально возможной степени объективности процесса оценки программ. Обеспечение максимально возможной степени объективности процесса оценки программ обуславливается общепринятыми требованиями к проведению конкурсных процедур, а также наличием нескольких заинтересованных сторон в процессе принятия решений о реализации и прекращении программ. В связи с тем что отбор целевых бюджетных программ

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» от 2 августа 2010 г. № 588.

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».



является одним из этапов бюджетного процесса и соответственно является полномочием высшего органа исполнительной власти и законодательных органов, возможность участия последних в оценке не должна быть ограниченной. В то же время, непосредственный процесс оценки должен быть освобожден от влияния лиц, заинтересованных в реализации программы (инициаторов и участников программы). В связи с этим процесс оценки программы должен быть максимально независимым, а четкие прозрачные критерии оценки должны быть определены до момента ее проведения на уровне лиц, принимающих решение о реализации программы;

– наличие информации о критериях оценки, а также их значимости до начала проектировки программ. Данное обстоятельство связано не только с получением объективной оценки, а также с необходимостью стимулирования инициации и разработки проектов. Очевидно, что общедоступность информации о значениях критериев оценки, а также об используемых методах оценки эффективности

позволяет инициаторам и разработчикам проектов программ находить компромисс между заявленными целями и задачами программы, а также величиной запрашиваемых для этого финансовых средств. В случае когда соблюдается условие априорной общедоступности и определенности критериев и их значимости, возникает возможность построения прогнозов относительно возможных результатов оценки и отбора программ, что в значительной степени повышает степень прозрачности и контролируемости данных процессов.

Методика оценки эффективности реализации целевых бюджетных программ обеспечения обороноспособности государства

В соответствии с указанными выше предпосылками предлагается методика оценки эффективности реализации целевых бюджетных программ обеспечения обороноспособности государства, схема которой представлена ниже.



Схема оценки эффективности реализации целевых бюджетных программ обеспечения обороноспособности государства



Оценка эффективности реализации целевых бюджетных программ обеспечения обороноспособности государства проводится по действующим программам и программам, срок реализации которых завершен; может проводиться по программам, предлагаемым к реализации для принятия решения о целесообразности их разработки.

Оценка эффективности целевых бюджетных программ обеспечения обороноспособности государства осуществляется в целях достижения оптимального соотношения связанных с их реализацией затрат и достигаемых в ходе реализации результатов, а также обеспечения основных принципов бюджетной системы Российской Федерации: эффективности использования бюджетных средств, прозрачности, достоверности бюджета, адресности и целевого характера бюджетных средств.

Система критериев, используемых для оценки эффективности целевых бюджетных программ обеспечения обороноспособности государства, включает следующие критерии:

- соответствие целевой бюджетной программы обеспечения обороноспособности государства основным положениям Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., Стратегии

национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., Военной доктрины Российской Федерации;

- K_2 – соответствие содержания программы предъявляемым к ней унифицированным требованиям; качество представления отчетности по реализации программы;

- K_3 – выполнение плановых объемов освоения выделенных финансовых ресурсов, привлечение дополнительных средств для реализации программы;

- K_4 – уровень достижения целевых индикаторов и показателей выполнения мероприятий программы;

- K_5 – коэффициент эффективности реализации целевых бюджетных программ, оценка динамики эффективности реализации программы.

Коэффициент эффективности реализации целевых бюджетных программ обеспечения обороноспособности государства рассчитывается как отношение результативности достижения целевых показателей (индикаторов) целевой программы к степени достижения запланированного уровня затрат на ее реализацию:

$$E = \frac{P}{3} \times 100\% , \quad (1)$$

где E – коэффициент эффективности реализации целевой программы;

P – результативность достижения целевых значений показателей целевой программы;

3 – степень достижения запланированного уровня затрат на реализацию целевой программы.

Для расчета результативности достижения целевых значений показателей целевой программы (P) могут использоваться следующие их виды:

- прямые (положительной динамикой является увеличение значения показателя);

- обратные (положительной динамикой является снижение значения показателя).

Расчет коэффициента эффективности реализации целевых бюджетных программ производится для каждого мероприятия (комплекса мероприятий), в отношении которых определен объем финансирования и соответствующий показатель результативности.

Расчет показателя результативности P_i по соответствующему мероприятию (комплексу мероприятий) i производится по формуле:

а) для прямого показателя результативности:

$$P_i = \frac{P_{\Phi i}}{P_{\Pi i}} \times 100\% ; \quad (2)$$

б) для обратного показателя результативности:

$$P_i = \frac{P_{\Pi i}}{P_{\Phi i}} \times 100\% , \quad (3)$$

где $P_{\Phi i}$ – фактическое значение показателя результативности, характеризующего выполнение мероприятия (комплекса мероприятий) i ;

$P_{\Pi i}$ – плановое (уточненное) значение показателя результативности, характеризующего выполнение мероприятия (комплекса мероприятий) i .

Если мероприятие (комплекс мероприятий) характеризуется несколькими показателями результативности, в расчете P_i используется средняя арифметическая уровня достижения всех соответствующих показателей.



Расчет показателя степени достижения запланированного уровня затрат по соответствующему

мероприятию (комплексу мероприятий) i осуществляется по формуле:

$$Z_i = \frac{Z_{\Phi i}}{Z_{\Pi i}} \times 100\%, \quad (4)$$

где $Z_{\Phi i}$ – фактические бюджетные ассигнования, направленные на выполнение мероприятия (комплекса мероприятий) i ;

$Z_{\Pi i}$ – плановые (уточненные) бюджетные ассигнования, направленные на выполнение мероприятия (комплекса мероприятий) i .

Для комплекса мероприятий, выполнение которых характеризуется одним показателем результативности и определены объемы финансирования для каждого мероприятия из указанного комплекса, расчет показателя Z_i осуществляется на основе сопоставления совокупного объема финансирования по указанному комплексу мероприятий (отношение исполнения запланированного объема финансирования к уточненному объему финансирования).

Расчет коэффициента эффективности реализации целевой программы в отчетном периоде (E) осуществляется посредством расчета средней арифметической от всех частных значений показателя E_i для каждого мероприятия (комплекса мероприятий).

Динамика эффективности реализации программы определяет изменение эффективности реализации программы в отчетном году относительно года, предшествующего отчетному.

За первый отчетный год и весь период реализации программы оценка динамики эффективности реализации программы не осуществляется.

Расчет динамики эффективности реализации программы осуществляется по следующей формуле:

$$DE = \frac{E_j}{E_{j-1}}, \quad (5)$$

где DE – индекс динамики эффективности реализации программы;

j – отчетный период.

Степень соответствия целевых программ подкритериям K_{ij} оценивается по балльной шкале. При этом присвоенная балльная оценка аргументируется соответствующими функциональными характеристиками программы, текущими параметрами и

показателями, отражающими ход ее реализации и деятельность ответственного исполнителя и исполнителей программы (субъектов бюджетного планирования) по обеспечению достижения ее целей и конечных результатов. Максимальная оценка по подкритериям равна 10 баллам.

На основе оценок по подкритериям и их весовых коэффициентов рассчитываются баллы по критериям:

$$K_i = \sum K_{ij} \times z_{ij}, \quad (6)$$

где z_{ij} – весовой коэффициент подкритерия, используемого для оценки эффективности целевых программ (определяется методом экспертных оценок).

Система определения критериев (подкритериев) и их балльная оценка представлена в таблице 2.

Таблица 2

Система критериев (подкритериев) оценки эффективности реализации целевых бюджетных программ обеспечения обороноспособности государства

Критерий (подкритерий)	Градация	Балл
K_1 – Соответствие целевой программы обеспечения обороноспособности государства основным положениям Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Военной доктрины Российской Федерации		
$K_{1.1}$ – соответствие цели целевой программы основным положениям Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Военной доктрины Российской Федерации	проблемная область целевой программы отнесена Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., Военной доктриной Российской Федерации к приоритетным направлениям	10
	проблемная область целевой программы отнесена Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Военной доктриной Российской Федерации к приоритетным направлениям	0



Критерий (подкритерий)	Градация	Балл
$K_{1.2}$ – степень охвата программными мероприятиями проблемного направления в сфере обеспечения обороноспособности	не менее 80 %	10
	в интервале от 50 до 80 %	8
	в интервале от 20 до 50 %	6
	менее 20 %	4
K_2 – соответствие содержания программы предъявляемым к ней унифицированным требованиям; качество представления отчетности по реализации программы		
$K_{2.1}$ – соответствие комплекса мероприятий программы достижению ее целей	комплекс мероприятий программы полностью обеспечивает достижение поставленных целей	10
	комплекс мероприятий программы частично обеспечивает достижение поставленных целей	5
	комплекс мероприятий программы не обеспечивает достижение поставленных целей	0
$K_{2.2}$ – наличие инвестиционных расходов и НИОКР на реализацию целевой программы	доля инвестиционных расходов и НИОКР в структуре расходов целевой программы более 80 %	10
	доля инвестиционных расходов и НИОКР в структуре расходов целевой программы в интервале от 50 до 80 %	5
	доля инвестиционных расходов и НИОКР в структуре расходов целевой программы менее 50 %	0
$K_{2.3}$ – наличие стандартной структуры программы	структура программы соответствует установленным требованиям	10
	структура программы не соответствует установленным требованиям	0
$K_{2.4}$ – качество и достоверность предоставляемого ответственным исполнителем целевой программы отчета об исполнении целевой программы	информация отчета полностью соответствует установленным требованиям	10
	информация отчета не содержит полного объема сведений, что затрудняет объективную оценку хода выполнения целевой программы	5
	информация отчета не соответствует установленным требованиям, и материал должен быть переработан, так как имеются недостоверные данные, приведены некорректные факторы обоснования невыполнения программных мероприятий, повлекшего недостижение целей, установленных в целевой программе	0
K_3 – выполнение плановых объемов освоения выделенных финансовых ресурсов, привлечение дополнительных средств для реализации программы		
$K_{3.1}$ – уровень фактического финансового обеспечения целевой программы в отчетном году	финансовое обеспечение составляет более 80 %	10
	финансовое обеспечение составляет от 40 до 80 %	6
	финансовое обеспечение составляет менее 40 %	2
$K_{3.2}$ – доля дополнительных, помимо бюджетных, средств, привлеченных для реализации целевой программы	доля средств превышает 40 % от общих затрат в отчетном году	10
	доля средств находится в интервале от 20 до 40 %	5
	доля средств составляет менее 20 %	0
K_4 – уровень достижения целевых индикаторов и показателей выполнения мероприятий программы		
$K_{4.1}$ – соответствие достигнутых в отчетном периоде показателей целевым показателям, утвержденным в целевой программе	достигнутые целевые показатели соответствуют значениям всех целевых показателей, утвержденным в целевой программе	10
	среднее значение выполнения целевых показателей составляет более 80 %	8
	среднее значение выполнения целевых показателей составляет от 40 до 80 %	6
	среднее значение выполнения целевых показателей составляет от 10 до 40 %	4
	среднее значение выполнения целевых показателей составляет менее 10 %	0



Критерий (подкритерий)	Градации	Балл
$K_{4.2}$ – степень выполнения мероприятий программы в отчетном году	в отчетном году выполнено мероприятий более 90 %	10
	от 70% до 89 %	8
	от 50% до 69 %	6
	от 30% до 49 %	4
	менее 30 %	0
	информация не представлена	0
K_5 – коэффициент эффективности реализации целевых программ, оценка динамики эффективности реализации программы		
$K_{5.1}$ – коэффициент эффективности реализации целевых программ	значение коэффициента эффективности больше или равно 100 %	10
	значение коэффициента эффективности находится в промежутке между 75 % и 99 %	8
	значение коэффициента эффективности находится в промежутке между 50 % и 74 %	5
	значение коэффициента эффективности меньше 50 %	0
$K_{5.2}$ – оценка динамики эффективности реализации программы	значение индекса динамики эффективности реализации программы больше или равно 1	10
	значение индекса динамики эффективности реализации программы меньше 1	0

Рейтинг эффективности программ R формируется с использованием весовых коэффициентов

(определяются методом экспертных оценок) критериев :

$$R = K_1 \times Z_1 + K_2 \times Z_2 + K_3 \times Z_3 + K_4 \times Z_4 + K_5 \times Z_5 \quad (7)$$

По результатам оценки эффективности реализации целевых бюджетных программ программам присваивается рейтинг эффективности R в отчетном году:

- эффективная целевая программа – при $R=10$ баллов;
- умеренно эффективная целевая программа – при $8 \leq R < 10$ баллов;
- малоэффективная целевая программа – при $5 \leq R < 8$ баллов;

– неэффективная целевая программа – при $R < 5$ баллов.

Таким образом, рассмотренная методика отличается относительной простотой и универсальностью. Она может быть использована, в частности, для оценки эффективности ведомственных целевых программ, реализуемых Министерством обороны Российской Федерации и другими министерствами и ведомствами в сфере обеспечения обороноспособности государства.

БЮДЖЕТНАЯ ОТЧЕТНОСТЬ ВОЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

К.В. Симоновский, Военный университет, кандидат экономических наук, майор

1 июля 2012 г. для государственных учреждений закончился переходный период, определенный Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ. Речь идет о том, что к указанной

дате государственным учреждениям необходимо было определиться со своим будущим статусом, т. е. с тем, какими им быть: казенными, бюджетными или автономными. Соответствующие положения и уставы разработаны и военными организациями, большинство из которых стали функционировать в статусе федеральных государственных казенных учреждений¹.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации «О создании федеральных государственных казенных учреждений» от 29 марта 2012 г. № 422-р.



На исходе 2012 г. финансовым органам военных учреждений следует уточнить положения по составлению бюджетной отчетности, соответствующей их новому статусу – казенное учреждение. Данный вопрос предлагается рассмотреть в настоящей статье.

Субъекты бюджетной отчетности

Отчетность об исполнении бюджетов бюджетной системы (бюджетную отчетность) составляют и представляют²:

- главные распорядители, распорядители, получатели бюджетных средств;
- бюджетные и автономные учреждения (в установленных случаях);
- главные администраторы, администраторы доходов бюджетов;
- главные администраторы, администраторы источников финансирования дефицита бюджетов;
- финансовые органы;
- органы Казначейства России;
- органы, осуществляющие кассовое обслуживание.

Отчетный период и срок сдачи отчетности

Бюджетную отчетность необходимо составлять нарастающим итогом с начала года.

Годовая отчетность составляется на 1 января года, следующего за отчетным. Отчетным годом признается календарный период с 1 января по 31 декабря включительно. Вместе с тем, для вновь созданных субъектов бюджетной отчетности отчетным годом признается период с даты их регистрации по 31 декабря года их создания. Для казенных учреждений, созданных путем изменения типа бюджетного (автономного) учреждения, – период с даты изменения типа (с даты включения в реестр получателей бюджетных средств) по 31 декабря года их создания.

Квартальная и месячная отчетность является промежуточной и составляется за следующие периоды:

- месячная – на первое число месяца, следующего за отчетным;
- квартальная – по состоянию на 1 апреля, 1 июля и 1 октября текущего года.

Отчетность представляется в вышестоящие организации в установленные ими *сроки* в следующем порядке:

- получатели бюджетных средств – распорядителю (главному распорядителю) бюджетных средств;
- администраторы доходов бюджета – вышестоящему администратору, выполняющему отдельные полномочия главного администратора, и (или) главному администратору доходов бюджета;

- администраторы источников финансирования дефицита бюджета – вышестоящему администратору, выполняющему отдельные полномочия главного администратора, и (или) главному администратору источников финансирования дефицита бюджета.

При этом, если срок представления отчетности выпадает на нерабочий день, представить ее в вышестоящую организацию необходимо не позднее первого рабочего дня, следующего за нерабочим.

Отчетность может быть представлена на бумажных носителях и (или) в виде электронного документа (на электронном носителе или по телекоммуникационным каналам связи). Порядок и способы представления бюджетной отчетности также устанавливает вышестоящая организация. Бюджетная отчетность на бумажном носителе представляется главным бухгалтером (лицом, ответственным за ведение бюджетного учета, формирование, составление и представление бюджетной отчетности) в сброшюрованном и пронумерованном виде с оглавлением и сопроводительным письмом. Следует учитывать, что показатели бюджетной отчетности, представленной в электронном виде, должны быть идентичны показателям бюджетной отчетности, представленной на бумажном носителе.

Вышестоящая организация по просьбе учреждения, которое представило отчетность, должна проставить на копии отчетности следующие отметки:

- о дате ее представления;
- о дате ее принятия (если получен положительный результат по факту проведения камеральной проверки).

При получении бюджетной отчетности по телекоммуникационным каналам связи вышестоящая организация должна уведомить учреждение о ее получении в электронном виде. Порядок уведомления устанавливает вышестоящая организация.

Состав бюджетной отчетности

Для главных распорядителей (распорядителей), получателей бюджетных средств, главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджета, главных администраторов, администраторов доходов бюджета состав бюджетной отчетности должен быть следующим (см. таблицу).

Вышестоящие организации могут устанавливать дополнительные формы бюджетной отчетности для подведомственных учреждений, а также порядок их составления и представления, а именно:

- главные распорядители бюджетных средств – для распорядителей и получателей бюджетных средств;

² Приказ Минфина России «Об утверждении Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» от 28 декабря 2010 г. № 191н.



Таблица

Состав бюджетной отчетности

Форма	Документ	Порядок заполнения	Периодичность представления
Баланс главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета (ф. 0503130)	Приказ Минфина России от 28 октября 2010 г. № 191н, письмо Минфина России от 20 января 2012 г. № 02-06-07/52	Раздел II Инструкции, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н	Ежегодно ¹
Справка по консолидируемым расчетам (ф. 0503125)		Раздел II Инструкции, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н	Ежемесячно
			Ежегодно ¹
			На иную отчетную дату, установленную органом, уполномоченным формировать консолидированную отчетность
Справка по заключению счетов бюджетного учета отчетного финансового года (ф. 0503110)		Раздел II Инструкции, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н	Ежегодно ¹
Справка о суммах консолидируемых поступлений, подлежащих зачислению на счет бюджета (ф. 0503184)	Раздел II Инструкции, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н	Ежемесячно	
Отчет об исполнении бюджета главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета (ф. 0503127)	Раздел II Инструкции, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н	Ежеквартально ²	
		Ежегодно ¹	
		Ежемесячно	
Отчет о принятых бюджетных обязательствах (ф. 0503128)	Раздел II Инструкции, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н	По итогам полугодия	
		Ежегодно ¹	
		На иную отчетную дату, установленную главным распорядителем бюджетных средств	



Форма	Документ	Порядок заполнения	Периодичность представления
Отчет об исполнении смет доходов и расходов по приносящей доход деятельности главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств (ф. 0503137)		Раздел II Инструкции, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н	Ежеквартально ²
			Ежегодно ¹
Отчет о принятых расходных обязательствах по приносящей доход деятельности (ф. 0503138)		Раздел II Инструкции, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н	По итогам полугодия
			Ежегодно ¹
			На иную отчетную дату, установленную главным распорядителем бюджетных средств
Отчет о финансовых результатах деятельности (ф. 0503121)		Раздел II Инструкции, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н	Ежегодно ¹
Пояснительная записка (ф. 0503160)		Раздел II Инструкции, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н	Ежеквартально ²
			Ежегодно ¹
Разделительный (ликвидационный) баланс главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов бюджета (ф. 0503230)		Раздел VI Инструкции, утвержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н	При проведении реорганизации (ликвидации)

¹ Представляется на 1 января года, следующего за отчетным.

² Представляется на 1 апреля, 1 июля, 1 октября.

- главные администраторы доходов бюджета – для администраторов дохода бюджета;
- главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета – для администраторов источников финансирования дефицита бюджета;
- финансовые органы – для главных распорядителей, распорядителей, получателей средств бюджета, главных администраторов, администраторов источников финансирования дефицита бюджета, территориальных органов, организующих исполнение бюджета;
- финансовые органы, уполномоченные на формирование отчета об исполнении соответствующего консолидированного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, – для финансовых органов бюджетов, отчет об исполнении бюджетов которых включается в отчет об исполнении соответствующего консолидированного бюджета.

Вышестоящие организации на основе сданной бюджетной отчетности, а также бухгалтерской отчетности бюджетных, автономных учреждений составляют сводную и (или) консолидированную отчетность и представляют ее в финансовые органы соответствующего бюджета и (или):

- главному распорядителю бюджетных средств;
- главному администратору доходов бюджета;
- главному администратору источников финансирования дефицита бюджета.

При этом, учредители бюджетных (автономных) учреждений сводную (консолидированную) отчетность должны составлять после выверки соответствия взаимосвязанных показателей по операциям с подведомственными им учреждениями, отраженными в бюджетной отчетности и в сводной бухгалтерской отчетности бюджетных, автономных учреждений.



Следует отметить, что данные о результатах хозяйственной деятельности бюджетных (автономных) учреждений в состав отчетности об исполнении бюджета (консолидированного бюджета) не включаются. Вместе с тем, сводная бухгалтерская отчетность получателей субсидий необходима для обеспечения финансовых органов соответствующего бюджета информацией о результатах деятельности таких учреждений. Разъяснения о порядке включения в состав бюджетной отчетности бухгалтерской отчетности автономных и бюджетных учреждений приведены в письме Минфина России от 7 июля 2011 г. № 02-06-07/2832.

Исходные данные для составления бюджетной отчетности

Составлять бюджетную отчетность необходимо на основании:

- главной книги (ф. 0504072);
- других регистров бюджетного учета (например, многографной карточки (ф. 0504054), карточки учета средств и расчетов (ф. 0504051) и т. д.);
- показателей форм бюджетной отчетности, представленных подведомственными учреждениями;
- бухгалтерской отчетности, представленной подведомственными бюджетными, автономными учреждениями (с учетом выверки взаимосвязанных показателей).

Перед составлением годовой бюджетной отчетности в обязательном порядке должна быть проведена инвентаризация активов и обязательств³.

Бухгалтерам также важно знать, что бюджетная отчетность, составленная на основании регистров бухгалтерского учета, в которые включена информация, не подтвержденная первичными документами, является недостоверной. Это связано с тем, что регистры бухгалтерского учета должны отражать информацию, содержащуюся в первичных документах, принятых к учету⁴.

Правила формирования показателей отчетности

По общему правилу показатели бюджетного учета отражаются в отчетности в разрезе бюджетной деятельности (код «1»), приносящей доход деятельности (код «2»), средств во временном распоряжении (код «3»). При этом, отдельных форм (граф и (или) строк) для отражения показателей, сформированных по коду вида финансового обеспечения 7 «Средства по обязательному медицинскому страхованию», в отчетности не предусмотрено. Поэтому отражать их необходимо в формах (строках и (или) графах), предусмотренных для показателей по приносящей доход деятельности (п. 9 Инструкции, ут-

вержденной приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 191н).

Показатели бюджетной отчетности, имеющие отрицательное значение, указываются со знаком минус.

Структурой формы бюджетной отчетности могут быть предусмотрены показатели сопоставления плановых (прогнозных) показателей с фактическими (сложившимися в отчетном периоде). При этом, если плановые (прогнозные) показатели отсутствуют, то расчет таких показателей не производится.

Если все показатели формы не имеют числового значения, составлять такую форму не нужно. При этом, в пояснительной записке за отчетный период указывается информация о непредставленных формах.

Бюджетная отчетность составляется в рублях с точностью до второго десятичного знака после запятой.

Утверждение бюджетной отчетности

Сформированную бюджетную отчетность подписывают руководитель и главный бухгалтер учреждения. Если форма отчетности содержит плановые (прогнозные) и аналитические показатели, ее также подписывает руководитель финансово-экономической службы.

Если бюджетный учет ведет централизованная бухгалтерия, то отчетность подписывают:

- руководитель субъекта бюджетной отчетности, передавшего полномочия по ведению учета;
- руководитель и главный бухгалтер (бухгалтер-специалист) централизованной бухгалтерии.

При этом, в случае отсутствия руководителя по уважительной причине (болезнь, отпуск, командировка и т. д.) право подписи бюджетной отчетности может быть передано сотруднику, временно исполняющему его обязанности. Для этого необходимо:

- издать приказ о назначении лица, ответственного за подписание бюджетной отчетности;
- выдать сотруднику доверенность на право подписи бюджетной отчетности (п. 5 ст. 185 Гражданского кодекса Российской Федерации).

При наличии таких документов подпись уполномоченного сотрудника на бюджетной отчетности приравнивается к подписи руководителя.

Подтверждает такой вывод Минфин России в письме от 29 июля 2011 г. № 02-06-10/3445.

Представлять бюджетную отчетность в налоговую инспекцию не требуется. Организации должны представлять бухгалтерскую отчетность в налоговую инспекцию (подп. 5 п. 1 ст. 23 Налогового кодекса Российской Федерации), за исключением государственных (муниципальных) учреждений. Они представляют отчетность в порядке, установленном Минфином России⁵.

³ Приказ Минфина России «Об утверждении методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств» от 13 июня 1995 г. № 49.

⁴ Приказ Минфина России «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению» от 1 декабря 2010 г. № 157н.

⁵ Пункт 3 ст. 5 Федерального закона «О бухгалтерском учете» от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ; письмо ФНС России от 31 марта 2005 г. № ММ-6-01/247.



ОБОСНОВАННЫЙ РИСК - БЛАГОРОДНОЕ ДЕЛО

К.И. Попов, кандидат юридических наук, доцент

Согласно ст. 41 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели.

Этимологически слово «риск» определяется как «возможная опасность чего-либо», «действие наудачу, требующее смелости, бесстрашия в надежде на счастливый исход»¹. Уголовный закон, говоря об обоснованном риске как обстоятельстве, исключающем преступность деяния, имеет в виду такое поведение лица, когда надежда на счастливый исход имеет под собой достаточные основания.

В процессе разработки и освоения нового вооружения, боевой техники, боеприпасов, снаряжения и т. п. нередко приходится прокладывать путь в неизвестное, что неизбежно связано с риском. Можно сказать, что научно-технический прогресс невозможен без риска, поскольку научный поиск, изобретательский процесс могут привести к неудаче, материальному ущербу, а иногда связаны с опасностью для жизни и здоровья человека.

Действующий УК РФ впервые в российском законодательстве описывает институт обоснованного риска как обстоятельство, исключающее преступность совершенного деяния. Включение этого обстоятельства в уголовный закон обусловлено тем, что в современных условиях стремительного развития науки и техники, в том числе и военной, гораздо чаще, чем ранее, возникает необходимость пойти на определенный риск.

Представляется, что обоснованный риск является риском профессиональным, так как возможен в любой сфере профессиональной деятельности, в том числе и в сфере военной службы.

Исполнение обязанностей военной службы, несомненно, связано с многочисленными рисками на различных ее этапах – в стадии проведения испытаний новых образцов оружия, боеприпасов, вооружения и боевой техники, различного военного электрооборудования, машин, механизмов и т. п. Кроме того, что особенно актуально, повседневная служебная деятельность военнослужащих при перевоз-

ке воинских грузов, личного состава, боевой техники, мероприятия по утилизации отдельных видов боеприпасов также несут в себе постоянную угрозу, являясь источником повышенной опасности.

Риск – естественный двигатель прогресса. Опыт, «сын ошибок трудных», приобретается и в типичных, и в экстремальных условиях и ситуациях. При этом, уточняются существующие нормативы привычной жизнедеятельности и готовится стартовая площадка для новых натисков на преграды развития.

Проведение различных учений, боевых стрельб, вождения боевых машин, воздушных, морских и речных военных судов, несение повседневной гарнизонной, караульной и комендантской службы также связано с постоянным определенным риском как для самих военнослужащих, исполняющих обязанности военной службы, так и для иных охраняемых законом ценностей, а также жизни и здоровья граждан.

Проведение мероприятий в рамках повседневной служебно-боевой деятельности, боевой подготовки нередко связано с риском; вместе с тем, это является насущной необходимостью – «тяжело в учении – легко в бою».

По своему социально-политическому содержанию обоснованный риск является общественно полезным и поэтому правомерным деянием, однако по внешним своим признакам обладает известным сходством с некоторыми уголовно наказуемыми деяниями. Риск приобретает уголовно-правовое значение лишь в случаях, когда в результате рискованной деятельности причиняется вред интересам, охраняемым уголовным законом.

В ст. 41 УК РФ определено, когда вред, возникший в результате действий, сопряженных с риском, не влечет уголовной ответственности, и указаны условия, при которых риск является допустимым.

Первое условие обоснованности риска – наличие общественно полезной цели. Так, испытания новых видов боевой техники, вооружения, боеприпасов могут привести к авариям, возможны неудачи, причинение вреда здоровью, а иногда и более тяжкие последствия. Однако стремление развивать военно-технический потенциал заставляет рисковать.

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1987. С. 591.



Наличие общественно полезной цели означает, что риск осуществляется не из эгоистических побуждений лица, – он направлен на достижение полезного результата для других лиц, государства или общества в целом. Общественно полезная цель должна быть не абстрактной, а конкретной и достижимой. Если вероятность достижения цели ничтожно мала, риск не может быть признан обоснованным.

Второе условие обоснованности риска – невозможность достигнуть желаемого результата иными действиями, не связанными с риском. Риск – это потенциальная опасность, угрожающая причинением вреда. Вместе с тем, причинение вреда при рискованном поведении расценивается как извинительная ситуация.

Так, например, после лабораторных испытаний, проведения опытов на полигонах необходимо испытывать новые образцы вооружения, боеприпасов, боевой и специальной военной техники или иные технические приспособления и агрегаты на практике. Пока новая техника еще не совсем освоена, не выявлены возможные конструктивные дефекты и недостатки, военнослужащие, а также гражданское население, проживающее в непосредственной близости от района испытаний, несомненно, подвергаются определенному риску.

Невозможность достижения запланированного позитивного результата без риска означает отсутствие гарантированных, с заведомо известным позитивным результатом путей решения проблемы. Нередко при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели лицо вынуждено нарушать какие-то по сути устаревшие, но еще не отмененные инструкции и правила².

Кроме того, в военном законодательстве содержатся нормы, допускающие в особых случаях (в боевой обстановке или аварийных ситуациях) нарушение правил эксплуатации отдельных узлов и агрегатов вооружения и боевой техники в целях сохранения их способности выполнить поставленную боевую задачу. В таких случаях сознательно допускается риск гибели личного состава либо наступления иных тяжких последствий.

По общему правилу в том случае, когда риску подвергаются люди, необходимо их согласие на участие в экспериментах, испытаниях, опасных мероприятиях³. Вместе с тем, специфика военной службы требует от военнослужащих выполнения возложенных на них обязанностей беспрекословно в любых условиях, в том числе с риском для жизни. Кроме того, законом закреплена возможность некоторых ограничений общегражданских прав и свобод военнослужащих, вытекающих из особенностей военной службы. При несении боевого дежурства (бо-

евой службы), выполнении боевой задачи военнослужащие не вправе уклониться от исполнения своих воинских обязанностей, даже если их жизни угрожает опасность.

Третье условие обоснованности риска – принятие лицом, допустившим риск, достаточных мер для предотвращения наступления вреда. Риск должен быть расчетливым, осмысленным, хотя и не без ошибок. Обоснованный риск представляет собой единство рискованной ситуации и принятия рискованного решения.

Достаточными мерами следует признавать использование всех возможных на данный момент способов, мер, индивидуальных и коллективных средств защиты и жизнеобеспечения, практических навыков для сведения риска к минимуму, поскольку в ряде случаев полностью исключить риск нельзя. Как было указано выше, в отдельных ситуациях сознательно допускается риск гибели личного состава либо наступления иных тяжких последствий, например, в виде утраты или порчи вооружения и боевой техники.

Совершение преступления при нарушении условий правомерности обоснованного риска рассматривается как обстоятельство, смягчающее наказание (п. «ж» ч. 1 ст. 61 УК РФ). Это имеет место, когда лицо рискует для достижения общественно полезной цели, в то время как она могла быть достигнута не связанным с риском действием (бездействием), а также когда лицо, допустившее риск, не приняло достаточных мер для предотвращения вреда охраняемым уголовным законом интересам, хотя и имело такую возможность. Преступление, совершенное при нарушении условий правомерности риска, может быть как умышленным (с косвенным умыслом), так и неосторожным.

В отличие от состояния крайней необходимости, когда меньший вред причиняется для предотвращения большего, при действиях, сопряженных с риском, нет грозящей опасности. Вынужденное создание опасной ситуации вызвано стремлением к общественно полезной цели. Естественно, эта цель должна означать достижение значительно более важного результата, чем возможный ущерб при неудаче.

Возможность реализовывать поставленные цели обычными, не рискованными методами снимает вопрос о правомерности риска и превращает его в общественно опасное и уголовно наказуемое действие. Невозможность достижения цели не связанными с риском действиями (бездействием) означает, что достижение поставленной цели не вообще невозможно, а лишь в конкретных условиях и обстоятельствах, например, при ограниченности времени и имеющихся ресурсов⁴. Поэтому вряд ли мож-

² Постатейный комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. А.И. Чучаева. М., 2012. С. 121.

³ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: постатейный / Дуонов В.К. [и др.]; отв. ред. Л.Л. Кругликов. М., 2005. С. 145.

⁴ Гув А.Н. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации для предпринимателей. М., 2006. С. 128.



но считать обоснованными, например, рискованные действия военного летчика, который в процессе испытаний нового самолета разгоняет его выше допустимой скорости, желая поставить скоростной рекорд и таким образом стать известным, приводящие к катастрофе и причинению вреда военной технике, жизни и здоровью гражданского населения.

Обоснованный риск как обстоятельство, исключаящее преступность деяния, имеет много общего с крайней необходимостью. Однако при крайней необходимости вред причиняется для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности, ее правам и другим правоохраняемым интересам. При обоснованном риске такой непосредственной опасности может не быть, либо она лишь вероятна, однако, стремясь к достижению общественно полезной цели, не достижимой не связанными с риском действиями (бездействием), лицо создает опасную ситуацию.

При обоснованном риске не должно быть осознания неизбежности причинения вреда, поскольку рискующий, предпринимая необходимые меры предосторожности, рассчитывает на благоприятный исход. В этом заключается существенное отличие обоснованного риска от крайней необходимости.

От обоснованного риска следует отличать действия военнослужащих в состоянии крайней необходимости, когда возникает риск причинения вреда многим людям, однако это единственная возможность их спасения. Такая ситуация может возникнуть, например, при необходимости произвести аварийную посадку военно-транспортного самолета с невыпущенными шасси либо сознательно допустить перегрузку водного или воздушного судна при эвакуации раненых военнослужащих из зоны боевых действий.

При действии (бездействии) в ситуации обоснованного риска всегда существует осознаваемая военнослужащим какая-то вероятность неудачи – в противном случае не будет риска. Однако, понимая вероятность причинения вреда, обоснованно рискующий военнослужащий предпринимает все, по его мнению, необходимые и возможные меры для того, чтобы сделать эту вероятность минимальной.

Рискующее лицо должно предпринять достаточные, по его мнению, меры для предотвращения вреда. Поэтому возможные вредные последствия при риске являются лишь вероятными. Если же риск был заведомо сопряжен с угрозой жизни многих людей, угрозой экологической катастрофы или общественного бедствия, то он не может быть признан обоснованным. Никакие ссылки на общественно полезную цель не могут оправдать такой риск, если поведение лица вызвало названные последствия. В этих случаях лицо предвидит и сознательно допускает

возможность гибели многих людей, экологическую катастрофу или общественное бедствие (например, радиоактивное либо химическое заражение местности, эпидемию и т. д.)⁵.

Так, в России неоднократно за последние годы происходили печальные случаи гибели военнослужащих и гражданского населения при проведении утилизации боеприпасов, которая проводилась с явными нарушениями действующих норм и правил безопасности. Представляется, что в таких случаях риск явно не был обоснованным.

Объектом риска, как правило, являются материальные предметы, а не человек. Когда же объектом риска является человек, то принятие всех возможных мер предотвращения вреда выражается в первую очередь в проведении испытаний с использованием манекенов, затем – специалистами-испытателями и лишь в крайних случаях – на других лицах. Здесь преследуется не только цель испытания, например, нового танка или бронетранспортера, но и цель обеспечения максимальной безопасности для личного состава.

Принятие рискующим достаточных мер для предотвращения вреда предполагает, что он не действует «наудачу», а просчитывает, предвидит возможные потери и пытается их нейтрализовать. Однако понятием «достаточные меры» охватываются не объективно, а субъективно достаточные меры, т. е. осуществляются те меры, которые могло предпринять конкретное лицо. Если бы предпринимались объективно достаточные меры, негативные последствия не наступали бы.

В литературе правильно отмечается, что обоснованный риск, по существу, представляет собой единство рискованной ситуации и рискованных действий. И если рискованные ситуации подготовлены предшествующей деятельностью людей, то у рискованных действий этого нет⁶.

Представляется, что правовую оценку обоснованного риска целесообразно проводить, выделяя в нем состав правомерного поведения, принимая во внимание, что обоснованное рискованное поведение является разновидностью института правомерного причинения вреда. Указанный состав выступает правовым основанием непривлечения лица к уголовной ответственности за фактическое причинение вреда, а также признания его действий правомерным поведением.

Дальнейшее совершенствование уголовно-правовой нормы об обоснованном риске и правоприменительной практики будет способствовать надежной защите законных прав и свобод военнослужащих, действующих в обстановке обоснованного риска во имя достижения общественно полезной цели в условиях военной службы.

⁵ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / С.А. Разумов [и др.]; отв. ред. В.М. Лебедев. 3-е изд., доп. и испр. М., 2006. С. 141.

⁶ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / отв. ред. А.А. Чекалин; под ред. В.Т. Томина, В.В. Сверчкова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 137.



ИНФОРМАЦИЯ: ДИЛЕММА БЕЗОПАСНОСТИ И ДОСТУПНОСТИ

Н.Л. Ковориз, доцент кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, кандидат философских наук, кандидат юридических наук, доцент

В Доктрине информационной безопасности Российской Федерации¹ указывается на необходимость разработки «основных направлений государственной политики в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, а также мероприятий и механизмов, связанных с реализацией этой политики», развития и совершенствования «системы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, реализующей единую государственную политику в этой области, включая совершенствование форм, методов и средств выявления, оценки и прогнозирования угроз информационной безопасности Российской Федерации, а также системы противодействия этим угрозам».

Решены ли поставленные задачи за прошедшие десять лет? По нашему мнению, не в полной мере. Государственная политика не сформулирована. Утвержденная Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации вопро-сы обеспечения информационной безопасности ставит как задачу «обеспечения национальной безопасности в информационной сфере», но не предлагает никаких решений. Вопросы координации деятельности органов государственной власти решаются недостаточно эффективно, строго говоря, и координирующего органа не существует. Функции распределены по органам исполнительной власти, каждый из которых реализует свою политику, свои подходы. Это особенно очевидно проявляется при подготовке проектов федеральных законов, концепции которых существенно различаются в общих моментах, когда их готовят разные министерства. Процедура согласования проектов в Правительстве Российской Федерации, к сожалению, эти различия не устраняет. Так было при внесении в Государственную Думу проектов федеральных законов «О персональных данных», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления». Различаются подходы в определении общедоступной информации (общедоступных персональных данных). Согласно Федеральному закону «О персональных данных» от 27 июля

2006 г. № 152-ФЗ общедоступными являются, в частности, персональные данные, «на которые в соответствии с федеральными законами не распространяется требование соблюдения конфиденциальности», т. е. ограничение на доступ формулируется как юридическое, и если нет такого ограничения – информация имеет правовой статус общедоступной. А в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (далее – Закон) «к общедоступной информации относятся общеизвестные сведения и иная информация, доступ к которой не ограничен» (ст. 7). Здесь ограничение на доступ физическое, при этом не будет ясен правовой статус информации, к которой доступ не ограничен, но она физически не общедоступна.

Ограничение в доступе должно быть не физическим, а юридическим, этот принцип реализован и в других федеральных законах (в том числе в федеральных законах «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», «О рынке ценных бумаг», «О гидрометеорологической службе» и др.). Дифференциация оснований для отнесения информации к общедоступной необходима для выделения субъектов, для которых защита такой информации является обязанностью.

Еще один пример. В Законе положения о персональных данных включены в статью, где перечислены виды информации ограниченного доступа (государственная, коммерческая, служебная, профессиональная тайны). А в Федеральном законе «О персональных данных» персональные данные определены просто как вид информации. Здесь же конфиденциальность персональных данных определяется как требование «не допускать распространения информации без согласия субъекта персональных данных или наличия иного законного основания». В Законе конфиденциальность информации – это обязательное «требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя». При этом, Закон не определяет действие по передаче информации.

Таким образом, одна из главных функций государства – разработка и создание механизмов формирования и реализации государственной полити-

¹ Утверждена Президентом Российской Федерации 9 сентября 2000 г. № Пр-1895.



ки в области информационной безопасности – в Законе в явной форме не указана.

Второй очевидной функцией власти являются разработка и совершенствование нормативной правовой базы обеспечения информационной безопасности Российской Федерации. Здесь ситуация характеризуется отсутствием стратегии, планирования и координации даже в рамках деятельности Правительства Российской Федерации. Законопроекты вносятся по мере их подготовки, несогласованно, поскольку в план включаются только те законопроекты, по которым проведены все предварительные согласования и подготовлен пакет документов (т. е. включается не то, что должно разрабатываться исходя из стратегии, а то, что более или менее готово и согласовано). Так, в Государственную Думу был внесен Правительством Российской Федерации проект федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления», реализация которого в большой степени зависит от правовой регламентации режима служебной тайны, однако ссылка на закон «О служебной тайне» не сопровождалась внесением соответствующего законопроекта. Более десяти лет ограниченно реализовывался (только для корпоративных систем) Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ, проект которого вносился Правительством Российской Федерации. Однако изменения закона, обеспечивающие более широкое использование электронной цифровой подписи, никак не согласовывались между органами власти. В результате 1 июля 2013 г. указанный Закон утрачивает силу в связи с принятием Федерального закона «Об электронной подписи» от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ.

О несовершенстве процедуры согласования проектов в Правительстве Российской Федерации говорилось выше. К сожалению, и в Государственной Думе, если ответственными за законопроекты назначаются разные комитеты, обеспечить их согласование очень сложно.

Помимо установления норм ответственности должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан за соблюдение требований информационной безопасности, государство обязано обеспечить реализацию принципа неотвратимости наказания, т. е. найти правонарушителя и привлечь его к ответственности. Российское законодательство содержит нормы административной и уголовной ответственности за указанные правонарушения. Из года в год повышается количество выявленных и раскрытых преступлений в сфере компьютерной информации. Судьи учатся разбираться в делах, связанных с нарушени-

ем информационного законодательства и законодательства о связи. Вместе с тем, некоторые виды нарушений становятся практически массовыми. Например, нарушения с использованием Интернета авторских прав на программы для ЭВМ, базы данных, на произведения науки, литературы и искусства. В этой ситуации инструментов государственного принуждения явно недостаточно, общество должно подключиться к борьбе с правовым нигилизмом.

Следующей задачей государства в сфере регулирования информационной безопасности является разработка федеральных целевых программ (ФЦП) обеспечения информационной безопасности Российской Федерации. Не ФЦП, но проекты создания систем защиты информации в рамках ФЦП, разработки нормативных правовых актов, направленных на эти цели, реализуются. Однако в отсутствие объявленных и обоснованных приоритетов, обусловленных стратегическими целями, эти проекты носят разрозненный несистемный характер и существенным образом не содействуют сохранению и развитию отечественной отрасли информационной безопасности, которая, по мнению экспертов, пока сохраняет конкурентоспособность. Очевидно, что ФЦП должны быть направлены на обеспечение технологической независимости Российской Федерации в важнейших областях применения информационно-телекоммуникационных технологий, определяющих ее безопасность (в первую очередь в области создания образцов вооружения и военной техники), разработку современных методов и средств защиты информационно-телекоммуникационных технологий (прежде всего, используемых в системах управления войсками и оружием, экологически опасными и экономически важными производствами).

Состояние информационной безопасности в России характеризуется высоким уровнем технологической зависимости. Это касается как технических средств, так и программного обеспечения, в первую очередь системного. Такая зависимость в некоторых секторах государственного управления может создать угрозу национальной безопасности. Эта проблема осознается ведущими странами Европы и Азии, которые ищут альтернативу продукции Майкрософта в разработке национальных программных продуктов на основе систем с открытым кодом. Подобные разработки необходимы и России, заказчиком их, несомненно, должно быть государство.

Инструментом реализации государственной политики является также установление требований к тем или иным видам деятельности или используемым технологиям. В соответствии с положениями Конституции Российской Федерации эти требования должны устанавливаться только федеральными законами. Отдельные виды деятельности могут осуществляться в уведомительном или разрешительном порядке. В уведомительном порядке, например,



может осуществляться деятельность удостоверяющих центров и операторов информационных систем персональных данных².

В разрешительном порядке осуществляются виды деятельности, которые подлежат лицензированию в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ. Этим Законом устанавливается лицензирование девяти видов деятельности в области обеспечения информационной безопасности, четыре из которых касаются разработки и использования шифровальных (криптографических) средств. Также лицензированию подлежат деятельность по выявлению электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации, деятельность по разработке и (или) производству средств защиты конфиденциальной информации; разработка, производство, реализация и приобретение в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность.

Хотелось бы остановиться на одной из позиций перечня, приведенного в вышеназванном Федеральном законе: «деятельность по технической защите конфиденциальной информации», под которой понимается «выполнение работ и (или) оказание услуг по ее защите от несанкционированного доступа, от утечки по техническим каналам, а также от специальных воздействий на такую информацию в целях ее уничтожения, искажения или блокирования доступа к ней»³. Указанная в названном Постановлении конкретизация лицензируемого вида деятельности позволяет предъявлять соответствующие требования не только к лицам, осуществляющим услуги по защите конфиденциальной информации, но и к лицам, защищающим свою собственную конфиденциальную информацию, например информацию, составляющую коммерческую тайну. Таким образом, требования указанного Постановления могут распространяться на всех юридических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, что противоречит положениям ст. 4 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», устанавливающей критерии определения лицензируемых видов деятельности⁴. Однако нарушение конфиденциальности коммерческой тай-

ны наносит ущерб только самому обладателю коммерческой тайны.

Принятие Федерального закона «О персональных данных» заметно стимулировало процессы лицензирования деятельности по технической защите конфиденциальной информации (в данном случае персональных данных). Все организации, создающие информационные системы, содержащие персональные данные, понуждаются к лицензированию деятельности по их технической защите. Употребляю глагол «понуждаются», поскольку законом требование лицензирования не установлено. А поскольку такие информационные системы (кадровые, потребителей услуг и т. п.) создают практически любые юридические лица, то масштабы лицензирования огромны, а лицензирование становится не исключением, а правилом. Кроме лицензируемых видов деятельности, определенных указанным выше Федеральным законом, лицензированию подлежат также виды деятельности в области связи. Дело в том, что действие Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» не распространяется на деятельность в области связи, которая регулируется отраслевым законодательством. Федеральным законом «О связи» от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ устанавливается, что деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по возмездному оказанию услуг связи осуществляется только на основании лицензии на осуществление деятельности в области оказания услуг связи. Однако, в отличие от базового Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», Перечень наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и соответствующие перечни лицензионных условий устанавливаются Правительством Российской Федерации и ежегодно уточняются. В настоящее время таких видов деятельности 20⁵. Целесообразность подобной детализации лицензируемых видов деятельности в условиях усиливающейся в области связи конвергенции вызывает сомнения. Одной из важнейших функций государства является техническое регулирование, т. е. «правовое регулирование отношений в области установления и применения обязательных требований или принимаемых на добровольной основе требований к продукции или процессам, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия»⁶.

² Федеральный закон «Об электронной подписи» от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ; и Федеральный закон «О персональных данных» от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2012 г. № 79.

⁴ В соответствии со ст. 2 «лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не допускается... 3. К лицензируемым видам деятельности относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь за собой нанесение указанного в части 1 настоящей статьи ущерба и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием».

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2005 г. № 87.

⁶ Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ.



Технические регламенты должны с учетом степени риска причинения вреда устанавливать минимально необходимые требования, обеспечивающие различные виды безопасности, в том числе безопасность излучений; биологическую безопасность; взрывобезопасность; механическую безопасность; пожарную безопасность; промышленную безопасность; термическую безопасность; химическую безопасность; электрическую безопасность; ядерную и радиационную безопасность; электромагнитную совместимость в части обеспечения безопасности работы приборов и оборудования. Информационная безопасность как отдельный вид в Федеральном законе не выделена, и этому есть объяснение. В настоящее время любые системы обеспечения безопасности включают как минимум элементы автоматизации, следовательно, обеспечение информационной безопасности является необходимым условием обеспечения конкретного вида безопасности. Действие Федерального закона «О техническом регулировании» не распространяется на требования к функционированию единой сети связи Российской Федерации и к продукции, связанные с обеспечением целостности, устойчивости функционирования указанной сети связи и ее безопасности. Эти отношения регулируются законодательством Российской Федерации в области связи. Кроме того, названным Законом установлено, что в отношении продукции (работ, услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа, обязательными требованиями, наряду с требованиями технических регламентов, являются требования, установленные государственными заказчиками, федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в области обеспечения безопасности, обороны, внешней разведки, противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, и (или) государственными контрактами (договорами). Особенности технического регулирования и оценки соответствия указанной продукции (работ, услуг) предъявляемым требованиям устанавливаются Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации в соответствии с их полномочиями. В соответствии с положениями Закона федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности и федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, в пре-

делах их полномочий могут быть установлены требования о защите информации, содержащейся в государственных информационных системах (ст. 16). Пока такие требования (обязательная сертификация) установлены только в отношении технических, криптографических, программных и других средств, предназначенных для защиты сведений, составляющих государственную тайну, средств, в которых они реализованы, а также средств контроля эффективности защиты информации⁷. Системы сертификации создаются Федеральной службой по техническому и экспортному контролю, Федеральной службой безопасности Российской Федерации, Министерством обороны Российской Федерации, Службой внешней разведки Российской Федерации, уполномоченными проводить работы по сертификации средств защиты информации в пределах компетенции.

При нарушении права на доступ к информации возможна *гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность*. Если в КоАП РСФСР предусматривалась административная ответственность в 17 случаях, то в КоАП РФ такая ответственность предусмотрена в 30 случаях (ст.ст. 5.6, 5.14, 5.17, 5.25, 5.29, 5.39, 8.5, 13.16, 13.17, 13.18, 13.20, 14.5, 14.8, 14.13 (п. 1), 14.24 (п. 3), 14.25 (пп. 2, 3), 15.4, 15.5, 15.6, 15.7, 15.13, 15.19, 15.23, 17.2, 17.6, 19.7, 19.8, 19.9, 32.11). К основным административным правонарушениям среди них можно отнести правонарушения, предусмотренные следующими статьями КоАП РФ: ст. 5.39 (отказ в предоставлении гражданину информации), ст. 8.5 (сокрытие или искажение экологической информации), ст. 13.17 (нарушение правил распространения обязательных сообщений), ст. 13.23 (нарушение порядка представления обязательного экземпляра документов, письменных уведомлений, уставов и договоров), ст. 19.7 (непредоставление сведений (информации)).

Уголовная ответственность может наступить в случаях, предусмотренных УК РФ в следующих статьях: ст. 140 – отказ в предоставлении гражданину информации; ст. 237 – сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей; ст.ст. 272 – 274 – ответственность за компьютерные преступления; ст. 287 – отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации.

К сожалению, практика по применению приведенных выше норм крайне незначительна, что связано как с низким уровнем правосознания в указанных вопросах, так и с отсутствием специального закона «О праве на доступ к информации».

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации «О сертификации средств защиты информации» от 26 июня 1995 г. № 608 (в редакции от 17 декабря 2004 г.).



ВОПРОС - ОТВЕТ

С.В. Шанхаев, кандидат юридических наук, капитан юстиции

Жилищные права

200664. *Пенсионер Минобороны России с 2010 г. Выслуга более 10 лет. Уволен по предельному возрасту. Холост. На учет по месту службы не принимали, так как прописан в собственном деревянном доме, полученном по наследству, площадь 40 квадратных метров. Износ дома по оценке БТИ составляет до 80 %. Из благоустройства, кроме электричества, ничего нет. Жильем от Минобороны России не обеспечивался. Органы местного самоуправления не признают, что помещение не отвечает установленным для жилых помещений требованиям и в приеме на учет в качестве нуждающегося отказывают под предлогом намеренного приведения дома в состояние, непригодное для проживания. Возможно ли обеспечение жилым помещением от Минобороны России?*

В соответствии со ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» приказами Министра обороны Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, выделенных Министерству обороны Российской Федерации, обеспечиваются жилыми помещениями нуждающиеся в жилых помещениях военнослужащие, граждане, уволенные с военной службы с оставлением на учете нуждающихся в жилых помещениях в уполномоченном органе Министерства обороны Российской Федерации, и ряд других непосредственно указанных в Законе категорий граждан, проходивших военную службу. Общим для них критерием является признание нуждающимся в жилых помещениях. Так как Вы в период прохождения военной службы не были приняты на учет нуждающихся в жилых помещениях, права на получение жилого помещения за счет средств, выделенных Министерству обороны Российской Федерации, Вы не имеете.

250854. *Что означает быть включенным в реестр участников НИС и при этом не рассчитывать на выплату денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения на именном накопительном счете? Какими правами и возможностями обладают такие участники?*

Отвечая на Ваш вопрос, хотелось бы отметить следующее.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ реестр участников – это перечень участников накопительно-ипотечной системы, формируемый федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» реализация права на жилище участниками накопительно-ипотечной системы осуществляется посредством:

1) формирования накоплений для жилищного обеспечения на именных накопительных счетах участников и последующего использования этих накоплений;

2) предоставления целевого жилищного займа;

3) выплаты по решению федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба, за счет средств федерального бюджета, выделяемых соответствующему федеральному органу исполнительной власти, в размере и в порядке, которые устанавливаются Правительством Российской Федерации, денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, учтенные на именном накопительном счете участника, до расчетного размера денежных средств, которые мог бы накопить участник накопительно-ипотечной системы в период от даты предоставления таких средств до даты, когда общая продолжительность его военной службы в календарном исчислении (далее – общая продолжительность военной службы) могла бы составить 20 лет (без учета дохода от инвестирования).

Выплата денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, производится военнослужащим, участвовавшим в накопительно-ипотечной системе, или членам их семей, не являющимся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения, за исключением жилых помещений, приобретенных с использованием целевых жилищных займов в соответствии с вышеуказанным Федеральным законом:

1) участникам накопительно-ипотечной системы, указанным в п. 2 ст. 10 названного Федерального закона, при общей продолжительности военной службы от 10 до 20 лет;

2) членам семей участников накопительно-ипотечной системы в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 12 названного Федерального закона;

3) участникам накопительно-ипотечной системы, указанным в п. 4 ст. 10 названного Федерального закона.

Выплаты денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, производятся федеральными органами исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, в трехмесячный срок начиная со дня поступления в соответствующий федераль-



ный орган исполнительной власти заявления в письменной форме от участника накопительно-ипотечной системы или членов его семьи с просьбой о получении выплаты (ч. 3 ст. 4 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих»).

В соответствии с п. 3 Правил выплаты участникам накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих или членам их семей денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2005 г. № 686, выплата дополнительных средств производится по последнему месту военной службы участника накопительно-ипотечной системы один раз за весь период военной службы.

Расчет размера дополнительных средств производится федеральным органом исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба.

Указанный размер дополнительных средств определяется исходя из размера годового накопительного взноса на одного участника накопительно-ипотечной системы, устанавливаемого федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год, и количества полных лет, месяцев и дней, которые участник накопительно-ипотечной системы не дослужил с даты возникновения основания для исключения его из реестра участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, которая соответствует дате исключения этого участника из списков личного состава воинской части, до даты, когда общая продолжительность его военной службы могла бы составить 20 лет (п. 4 Правил, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2005 г. № 686).

Пунктом 1 Порядка организации в Вооруженных Силах Российской Федерации работы по выплате участникам накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих или членам их семей, нуждающимся в улучшении жилищных условий, денежных средств, дополняющих накопления для жилищного обеспечения, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 77, установлено, что денежные средства, дополняющие накопления для жилищного обеспечения (далее – дополнительные денежные средства), выплачиваются в Вооруженных Силах Российской Федерации:

а) участникам накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих (далее – участники накопительно-ипотечной системы), общая продолжительность военной службы которых составляет от 10 до 20 лет:

увольняемым с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе;

увольняемым с военной службы по состоянию здоровья в связи с признанием военно-врачебной комиссией ограниченно годными к военной службе;

увольняемым с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями;

увольняемым с военной службы по семейным обстоятельствам, предусмотренным законодательством Российской Федерации о воинской обязанности и военной службе;

б) членам семей участников накопительно-ипотечной системы в случае исключения участников накопительно-ипотечной системы из списков личного состава воинской части в связи с их гибелью или смертью, признанием их в установленном законом порядке безвестно отсутствующими или объявлением их умершими, кроме случая, когда член семьи участника накопительно-ипотечной системы принял на себя его обязательства по ипотечному кредиту (займу);

в) участникам накопительно-ипотечной системы, увольняемым с военной службы по состоянию здоровья в связи с признанием их военно-врачебной комиссией не годными к военной службе.

После издания приказа об увольнении с военной службы участник накопительно-ипотечной системы подает рапорт на получение дополнительных денежных средств. Член семьи участника накопительно-ипотечной системы подает заявление на получение дополнительных денежных средств после издания приказа об исключении участника накопительно-ипотечной системы из списков личного состава воинской части в связи с его гибелью или смертью, признанием в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявлением умершим, кроме случаев, когда один из членов семьи участника накопительно-ипотечной системы принял на себя его обязательства по ипотечному кредиту (займу) (п. 2 Порядка, утвержденного приказом Министра обороны Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 77).

Разное

197581. Проходил военную службу в Вооруженных Силах Республики Армения с 1993 по 2004 г. Один год принимал участие в боевых действиях. Учитывается ли указанная выслуга лет при назначении пенсии при увольнении из рядов Вооруженных Сил Российской Федерации, в том числе в льготном порядке и на основании каких правовых актов?

Постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации «О порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий, компенсаций и пособий лицам, проходившим военную службу в качестве офицеров, прапорщиков, мичманов и военнослужащих сверхсрочной службы или по контракту в качестве солдат, матросов, сержантов и старшин либо службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семьям в Российской Федерации» от 22 сентября

1993 г. № 941 установлено, что в выслугу лет для назначения пенсий после увольнения со службы офицерам, прапорщикам, мичманам, военнослужащим сверхсрочной службы и проходившим военную службу по контракту солдатам, матросам, сержантам и старшинам (далее – военнослужащие), лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы засчитывается, в частности, военная служба в вооруженных силах (армиях, войсках), органах безопасности, иных созданных в соответствии с законодательством воинских формированиях и служба в органах внутренних дел (полиции), Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы других государств – участников Содружества Независимых Государств и государств, не входящих в состав Содружества, с которыми Российской



Федерацией либо бывшим Союзом ССР заключены договоры (соглашения) о социальном обеспечении, предусматривающие взаимный зачет в выслугу лет для назначения пенсий уволенным со службы военнослужащим, лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел (полиции), Государственной противопожарной службы их службы в других государствах (в том числе служба военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы этих государств при обстоятельствах, указанных в абз. 12 п. 1).

В соответствии с Соглашением о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников Содружества Независимых Государств (заключено в г. Ташкенте 15 мая 1992 г.) пенсионное обеспечение и обязательное государственное страхование военнослужащих Вооруженных Сил государств – участников Содружества и других воинских формирований, созданных законодательными органами этих государств, Объединенных Вооруженных Сил Содружества, Вооруженных Сил и иных воинских формирований бывшего Союза ССР, а также пенсионное обеспечение семей этих военнослужащих осуществляются на условиях, по нормам и в порядке, которые установлены или будут установлены законодательством государств-участников, на территориях которых проживают указанные военнослужащие и их семьи; а до принятия этими государствами законодательных актов по данным вопросам – на условиях, по нормам и в порядке, установленным законодательством бывшего Союза ССР. При этом, уровень пенсионного обеспечения военнослужащих и членов их семей, устанавливаемый законодательством государств-участников в соответствии с Соглашением о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 г., не может быть ниже уровня, установленного ранее законодательными и другими нормативными правовыми актами бывшего Союза ССР.

В выслугу лет для назначения пенсий военнослужащим засчитывается служба (в том числе на льготных условиях) в вооруженных силах и других воинских формированиях, указанных в ст. 1 названного Соглашения, в порядке, установленном законодательством государств-участников, на территориях которых военнослужащие проходили службу.

В то же время именно с порядком исчисления выслуги лет в льготном исчислении военнослужащим, ранее проходившим военную службу в вооруженных силах другого государства СНГ, возникает много вопросов.

Экономический Суд СНГ в решении от 20 января 2000 г. № 01-1/5-99 указал на существование разногласий, связанных, в частности, с вопросом о том, законодательство какого государства – места проживания военнослужащего (и, следовательно, назначения пенсии) либо места службы – должно применяться при льготном исчислении выслуги лет:

1) военнослужащим за период службы в Вооруженных Силах СССР на территориях бывших союзных республик и уволенным из Вооруженных Сил СССР;

2) военнослужащим, проходившим службу в другом государстве и переведенным для продолжения службы в вооруженные силы государства по новому месту жительства и уволенным из указанных вооруженных сил. При этом, ставится вопрос о возможности применения законодательства государства-участника по месту службы военнослужащего (а именно Республики Казахстан), если оно устанавливает основание для льготного исчисления выслуги лет, которое не было предусмотрено законодательством бывшего Союза ССР, в период действия которого проходил службу военнослужащий.

Суд отметил, что, закрепив в ст. 1 общий принцип пенсионного обеспечения военнослужащих на условиях, по нормам и в порядке, предусмотренных законодательством государства, на территории которого проживают военнослужащие, Соглашение в ст. 2 установило: «В выслугу лет для назначения пенсий военнослужащим засчитывается служба (в том числе на льготных условиях) в вооруженных силах и других воинских формированиях, указанных в статье 1 настоящего Соглашения, в порядке, установленном законодательством государств-участников, на территории которых военнослужащие проходили службу». Таким образом, Соглашение установило обязанность государства-участника, осуществляющего назначение военнослужащему пенсии, не только зачислять в выслугу лет его службу в другом государстве, но и применять при этом законодательство этого государства.

Если же законодательство государства, в котором военнослужащий проходил службу, устанавливает льготный порядок исчисления выслуги лет за период службы в этом государстве, органы государства по месту жительства военнослужащего должны произвести соответствующее исчисление.

На основании изложенного, руководствуясь пп. 5 и 16 Положения об Экономическом Суде Содружества Независимых Государств и пп. 143 и 148 Регламента Экономического Суда Содружества Независимых Государств, Экономический Суд решил дать по запросу Совета министров обороны государств – участников Содружества следующее толкование применения п. 1 ст. 2 Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств – участников Содружества Независимых Государств от 15 мая 1992 г.:

1. При назначении государством – участником Соглашения от 15 мая 1992 г. пенсии военнослужащему его служба в другом государстве – участнике Соглашения засчитывается в выслугу лет, в том числе в льготном исчислении, на основании законодательства этого другого государства, принятого как до, так и после подписания Соглашения от 15 мая 1992 г.

2. Порядок исчисления выслуги лет, определенный ч. 1 ст. 2 Соглашения от 15 мая 1992 года, применяется к военнослужащим, проходившим службу на территориях других государств – участников Соглашения от 15 мая 1992 г., в том числе в период их вхождения в состав Союза ССР, и реализующим право на пенсионное обеспечение после принятия государством места службы соответствующего законодательства.



СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ, АННОТАЦИИ СТАТЕЙ

Корякин В.М. Антикоррупция – 2012: итоги и перспективы

В статье проводится анализ основных мер, предпринятых в Вооруженных Силах Российской Федерации в 2012 г. по реализации антикоррупционного законодательства, выявляются проблемы и нерешенные вопросы в антикоррупционной деятельности.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционная деятельность.

Anti-corruption - 2012: to be continued

Koryakin V.M., lawyer, pvs1997@mail.ru

The paper contains the analysis of the main measures taken by the Armed Forces of the Russian Federation in 2012 on the implementation of anti-corruption legislation, identified problems and unresolved issues in anti-corruption activities.

Key words: corruption, anti-corruption, anti-corruption activities.

Глухов Е.А. Формулирование оснований привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности

В статье рассматривается соответствие деяний подчиненных формулировкам оснований привлечения их к дисциплинарной ответственности. Автор приходит к выводу, что во многих случаях воинские руководители привлекают подчиненных к ответственности, используя устаревшие клише, за фактически не совершаемые ими деяния, без установления причинно-следственной связи между их деяниями и противоправными последствиями. Автором делается акцент на необходимости точно и ясно формулировать основания привлечения к ответственности.

Ключевые слова: основания привлечения к ответственности, дисциплинарная ответственность военнослужащих, точность формулировки приказа о наказании, типовые ошибки обоснования наказания, использование слов и выражений, не соответствующих нормам современного русского литературного языка.

Formulation bases involving military disciplinary proceedings

Gluhov E. A., Colonel of Justice, PhD, pvs1997@mail.ru

This article deals with the language of the act is subordinate reason to attract them to disciplinary action. The author comes to the conclusion that in many cases military leaders attract subordinates accountable, using outdated clichés, when actually they do not commit acts without the establishment of a causal link between the unlawful acts and their consequences. The author emphasizes the need to formulate a clear and precise to enable prosecution.

Key words: foundation accountability, disciplinary responsibility of military, precision wording of the order of punishment type errors justification of punishment, the use of words and expressions that do not correspond to the norms of modern Russian literary language.

Петров О.Ю. Координирующая роль Военной прокуратуры как средство повышения эффективности работы по противодействию злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в Вооруженных Силах Российской Федерации.

На основе проведенного анализа обосновывается необходимость создания действенной системы противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Ключевые слова: военнослужащие, употребление наркотиков, прокуратура, противодействие.

The coordinating role of the Military Prosecutor's Office as a means of increasing the effectiveness of efforts to combat drug abuse and trafficking in the Armed Forces of the Russian Federation.

O. Petrov, PhD, Captain 2 rank, pvs1997@mail.ru

Based on this analysis the necessity of creating an effective system to combat drug abuse and trafficking in the Armed Forces of the Russian Federation.

Key words: military, drug use, prosecutors, opposition.

Исаев М.М. Некоторые вопросы получения пенсии, причитающейся военному пенсионеру и оставшейся недополученной в связи с его смертью, членами его семьи

Анализируются проблемы, с которыми членам семьи умершего военного пенсионера приходится сталкиваться на практике при получении пенсии, причитающейся военному пенсионеру и оставшейся недополученной в связи с его смертью.

Ключевые слова: военнослужащий, смерть, пенсии, члены семьи

Some questions a pension owed to retired military personnel and the remainder in lost due to his death, members of his family

MM Isaev, PhD, pvs1997@mail.ru

Analyzes the challenges that family members of the deceased military retiree encountered in practice when receiving pensions owed to retired military personnel and the remainder in lost due to his death.

Key words: soldier, death, retirement, family members.

Трофимов Е.Н. К вопросу о возмещении расходов, связанных с проездом граждан, уволенных с военной службы

Статья посвящена правовым основаниям возмещения затрат на проезд, в предусмотренных законодательством случаях, для некоторых категорий граждан, уволенных с военной службы, при осуществлении поездки на речном водном транспорте.

Ключевые слова: воинские перевозочные документ, проезд на безвозмездной основе, категория проезда, речной водный транспорт, Министерство обороны Российской Федерации, военнослужащий, граждане уволенные с военной службы, возмещение затрат на проезд.

On the question of compensation for costs associated with the travel of citizens discharged from military service

Trofimov E.N.h, the chief of department Federal official body «Central regional government of legal maintenance» of the Ministry of Defence of the Russian Federation, pvs1997@mail.ru

Article is devoted legal grounds of compensation of expenses for journey, in the cases provided by the legislation, for some categories of the citizens dismissed from military service, at trip realisation on a river sailing charter.

Key words: Military transportation document, journey on a gratuitous basis, a category of journey, a river sailing charter, the Ministry of Defence of the Russian Federation, the military man, citizens dismissed from military service, compensation of expenses for journey.

Воробьев Е.Г., Печенев И.В. Закон, допускающий неравенство в жилищных правах бывших военнослужащих, неконституционен. Но какой закон и почему?

В статье обосновывается, что неконституционной, допускающей такое же юридическое неравенство не только по одному вопросу, а по многим правовым аспектам, яв-



ляется вся система правового регулирования жилищных прав таких граждан.

Ключевые слова: Конституционный суд. Право на жилище бывших военнослужащих. Неравенство в жилищных правах. Механизм реализации жилищных прав. Разграничение публичных функций государства и местного самоуправления.

Law allowing inequality in housing rights of former soldiers, unconstitutional. But what kind of law and why?

Vorobyev E.G., the candidate of jurisprudence, the senior lecturer, the colonel of justice; Pechenev I.V., law professor, candidate scientific degree of candidate of legal sciences, major, pvs1997@mail.ru

The paper shows that the unconstitutional, allowing the same legal inequality is not just one issue, as on many legal issues, a whole system of legal regulation of the housing rights of citizens.

Key words: Constitutional Court. The right to housing of former soldiers. Inequalities in housing rights. The mechanism of realization of housing rights. Legislative system. Delineation of public functions of the state and local governments.

Калашников В.В. Подготовка специалистов для военных судов необходимо сохранить

Рассмотрены вопросы подготовки юридических кадров для военных судов как на современном этапе, так и в перспективе.

Ключевые слова: военные суды, подготовка кадров, проблемы.

Training of specialists for the military courts to save VV Kalashnikov, Head of Studies - deputy head of the military department at the Russian Academy of Justice, PhD, Colonel of Justice, pvs1997@mail.ru

Questions of judicial training for the military courts as at present and in the future.

Key words: military courts, training, problem.

Ефремов А.В. О праве членов семьи умершего лица, проходившего военную службу, на получение пенсии по случаю потери кормильца с учетом районного коэффициента

В статье рассмотрено право на исчисление пенсии по случаю потери кормильца с учетом районного коэффициента члены семей умерших пенсионеров из числа военнослужащих.

Ключевые слова: пенсии по случаю кормильца, права членов семьи, повышенный коэффициент.

On the right of the family of the deceased, those in military service to receive the survivor's pension in view of regional factor

AV Yefremov, head of the legal department of the Military Commissariat of the Chuvash Republic, pvs1997@mail.ru

The paper considers the calculation of pension rights to the death benefit, taking into account regional factor family members of deceased retired from the military.

Key words: pension for the survivor rights of family members, the increased ratio.

Ефремов А.В. Труд гражданского персонала

Рассмотрены следующие темы:

некоторые актуальные правовые вопросы, связанные с присвоением звания ветерана труда гражданину Российской Федерации, отмеченному знаками отличия Министерства обороны СССР;

увольнение работника по п.3 ч.1 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации допустимо при условии, что несоответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие его недостаточной квалификации должно быть подтверждено результатами ат-

тестации с учетом мнения представительного органа работников.

Ключевые слова: ветеран труда, увольнение за не соответствие занимаемой должности.

Civilian labor

AV Yefremov, head of the legal department of the Military Commissariat of the Chuvash Republic, pvs1997@mail.ru

The following topics:

Some topical legal issues associated with the rank of veteran labor citizen of the Russian Federation, the distinguished marks of distinction of the Ministry of Defense;

dismissal of claim 3 Part 1 of Art. 81 of the Labor Code of the Russian Federation, is permissible provided that the worker mismatch position or work as a result of his lack of qualifications to be confirmed by a certification with regard to the opinion of the representative body of workers.

Key words: labor veteran, dismissal for failure to match the post.

Ильменейкина Н.С. Новые квалификационные требования к военнослужащим

В статье анализируются смысл и содержание норм действующих нормативных правовых актов Российской Федерации, в которых указаны новые квалификационные требования к военнослужащим.

Ключевые слова: военнослужащие, командиры, офицеры, профессиональные знания и навыки, квалификационные требования, класс, мастер.

New qualifying requirements to the military personnel.

Ilmeneykina N. S., teacher, pvs1997@mail.ru

In article the sense and the content of standards of existing regulatory legal acts of the Russian Federation in which new qualifying requirements to the military personnel are specified are analyzed.

Key words: military personnel, commanders, officers, professional knowledge and skills, qualifying requirements, class, master.

Зданович Ю.А. Поможет ли федеральная контрактная система в удовлетворении нужд обороны.

Статья посвящена изучению основных положений проекта закона «О федеральной контрактной системе». Выделены основные цели федеральной контрактной системы.

Ключевые слова: основные принципы федеральной контрактной системы, целостность системы размещения государственного заказа, в том числе и для нужд обороны.

Will the federal contract system to meet defense needs.

Yuri Zdanowicz, a lawyer, the applicant of the Civil Law of the Military University, pvs1997@mail.ru

Article is devoted to studying of basic provisions of the bill «About federal contract system». Main objectives of federal contract system are allocated.

Key words: Basic principles of federal contract system. Integrity of system of placement of the state order, including for needs of defense.

Ефремов А.В. Юридическая помощь военному комиссару

Рассмотрены следующие темы:

некоторые актуальные правовые вопросы, возникающие при привлечении военных организаций, в том числе и военных комиссариатов, к административной ответственности за нарушение трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права;

действие законодательства об административных правонарушениях во времени;



об изменениях Концепции федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 года;

организация работы по рассмотрению обращений граждан в военном комиссариате.

Ключевые слова: военные комиссариаты, административная ответственность, подготовка граждан к военной службе.

Legal aid military commissar

AV Yefremov, head of the legal department of the Military Commissariat of the Chuvash Republic, pvs1997@mail.ru

The following topics:

Some topical legal issues arising in attracting military organizations, including the military recruitment offices, the administrative responsibility for violation of labor laws and other acts containing norms of labor law;

the legislation on administrative offenses over time;

amendment of the concept of a federal system of preparation of Russian citizens for military service until 2020;

Organization for the consideration of citizens in the military commissariat.

Key words: military recruitment, administrative responsibility, preparing citizens for military service.

Кандыбко Н.В. Особенности проведения военными организациями мониторинга исполнения государственных контрактов в условиях формирования федеральной контрактной системы

В статье рассматриваются уровни системной модели мониторинга исполнения государственных контрактов, обосновывается назначение данной деятельности. Приводятся рекомендации по управлению рисками, возникающими в процессе контрактации, что является важнейшим направлением минимизации финансовых потерь государственных заказчиков.

Ключевые слова: мониторинг, государственные контракты, система, модель, алгоритм, риски.

Features of the military organizations monitoring the implementation of government contracts in the formation of the federal contracting system

NV Kandybko, Military University, PhD, Associate Professor, pvs1997@mail.ru

The article examines levels of system model for monitoring the performance of state contracts, the purpose of the activity is justified. Provides guidance for managing risks arising from the contracting process, which is the most important area to minimize the financial losses of state customers.

Key words: monitoring, government contracts, system, model, algorithm, risks.

Чистов И.В., Закутнев С.Е. Оценка эффективности реализации целевых бюджетных программ обеспечения обороноспособности государства

С учетом условий реформирования бюджетного процесса и повышенного внимания государства к эффективному использованию бюджетных средств авторами разработана методика оценки эффективности реализации целевых бюджетных программ обеспечения обороноспособности государства, представлены подробные расчеты основных критериев и показателей оценки эффективности.

Ключевые слова: эффективность, целевые программы, обороноспособность, методика, показатели, критерии.

Evaluation of the target budget programs for the state's defenses

I.V.Chistov, head of the economic management of production and maintenance of weapons and equipment of military production, Doctor of Economics, Professor; S.E.Zakutnev, assistant professor of management of the economy of production and maintenance of weapons and equipment of military production, PhD, Associate Professor, pvs1997@mail.ru

Subject to the terms of reforming the budget process and the increased government focus on the effective use of budgetary funds have developed a method of estimating the cost effectiveness of targeted programs to ensure the defense of the state, provides detailed calculations of the basic criteria and indicators to measure performance.

Key words: efficiency, targeted programs, defense, technique, performance, criteria.

Симоновский К.В. Бюджетная отчетность военных учреждений

Реформирование системы государственных учреждений привело к выделению в их составе казенных, бюджетных и автономных. В статье рассматриваются общие положения, касающиеся составления бюджетной отчетности казенными учреждениями.

Ключевые слова: государственные учреждения, казенные учреждения, состав, сроки, формы, бюджетная отчетность.

Budget reporting of military institutions

KV Simonovskiy, Military University, Ph.D. in Economics, Major, pvs1997@mail.ru

Reform of the public institutions led to the isolation in their composition treasury, budget and autonomous. The article deals with the general provisions of the budget reporting government institutions.

Key words: government agencies, government institutions, the composition, timing, form, budget reporting.

Попов К.И. Обоснованный риск – благородное дело

В статье рассматривается понятие «обоснованный риск» как обстоятельство, исключающее преступность деяния, совершенного военнослужащим

Ключевые слова: обоснованный риск; уголовная ответственность; обстоятельства, исключающие преступность деяния.

A reasonable risk - noble cause

Popov K.I., pvs1997@mail.ru

The article considers the concept of «reasonable risk» as a circumstance precluding the criminality of a deed, committed by servicemen

Key words: a reasonable risk; the criminal liability; the circumstances excluding the criminality of a deed.

Козориз Н.Л. Информация: дилемма безопасности и доступности

Рассмотрены основных направлений государственной политики в области обеспечения информационной безопасности Российской Федерации, а также мероприятий и механизмов, связанных с реализацией этой политики.

Ключевые слова: информация, безопасность, пути нейтрализации угроз.

Information: security dilemma and availability

Kozoriz NL, PhD, Associate Professor, pvs1997@mail.ru

The main directions of the state policy in the field of information security, as well as the activities and mechanisms associated with the implementation of this policy.

Key words: information security, ways to neutralize threats.