

УДК 316

## ПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ ЗАЧИСЛЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ В РАСПОРЯЖЕНИЕ КОМАНДИРА

© 2012 г.

*Е.Д. Дорошева*

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

doroshev\_aa@rambler.ru

*Поступила в редакцию 10.06.12*

Дается анализ преобразований в Российской армии. Этот процесс, затрагивающий так или иначе все стороны жизни общества, характеризуется в большей степени негативными последствиями и не до конца продуманными решениями руководства. Следствием реформ становится исключение из армейской жизни огромного количества еще дееспособного контингента с неоконченным сроком контракта при одновременной невозможности увольнения до обеспечения жильем. Невыполнение обязательств со стороны государства, длительное нахождение в распоряжении, рост недовольства как со стороны «распоряженцев», так и со стороны военнослужащих, замещающих воинские должности, негативное отношение командования к «распоряженцам», рост инфантильности и иждивенчества среди них – это лишь малая доля негатива, сопровождающего процесс реформирования армии.

*Ключевые слова:* военнослужащие, проходящие военную службу по контракту; военнослужащие, зачисленные (состоящие) в распоряжение командира; необеспеченность жильем; организационно-штатные мероприятия; должностные обязанности; специальные обязанности; исполнение обязанностей военной службы; денежное довольствие; денежное содержание.

В соответствии с пунктом 1 статьи 13 «Положения о порядке прохождения военной службы» (далее – Положение), утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 [1], для решения вопросов дальнейшего прохождения военной службы военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, могут быть зачислены в распоряжение, как правило, ближайшего прямого командира (начальника), имеющего право издания приказов, должностным лицом, имеющим право назначения на воинскую должность, которую замещает указанный военнослужащий. В соответствии с пунктом 2 статьи 13 Положения зачисление военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, в распоряжение командира (начальника) допускается в следующих случаях и на следующие сроки:

- а) в случае освобождения от воинской должности (должности) – не более чем на три месяца;
- б) в случае освобождения от воинской должности (должности) в связи с проведением организационно-штатных мероприятий – не более чем на шесть месяцев;
- в) в связи с возбуждением в отношении военнослужащего уголовного дела – до вынесения решения по уголовному делу;
- г) в связи с признанием военнослужащего, находящегося на стационарном лечении, негод-

ным к военной службе – до окончания стационарного лечения (срока освобождения от исполнения обязанностей по воинской должности, необходимого для оформления увольнения), но не более чем на срок, установленный Положением о военно-врачебной экспертизе;

д) в связи с переводом из Вооруженных Сил Российской Федерации в федеральный орган исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, и наоборот, а также из одного федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, в другой – не более чем на три месяца;

е) в связи с безвестным отсутствием более одного месяца – до возвращения военнослужащего в воинскую часть (если не принято иное решение о дальнейшем прохождении им военной службы) или до дня вступления в законную силу (включительно) решения суда о признании его безвестно отсутствующим либо об объявлении умершим;

ж) в связи с нахождением военнослужащего в плену, в качестве заложника или интернированного – до его освобождения;

з) в случае расформирования воинской части и сокращения в связи с этим воинской должности, которую замещал военнослужащий женского пола, находящийся в отпуске по беремен-

ности и родам или по уходу за ребенком, – до окончания этого отпуска;

и) при невозможности своевременного исключения военнослужащего, уволенного с военной службы, из списков личного состава воинской части в случаях, предусмотренных Федеральным законом и Положением, – до его исключения.

Перечень оснований для зачисления военнослужащих в распоряжение, содержащихся в указанной статье, является исчерпывающим. Вместе с тем в результате проведения повсеместных организационно-штатных мероприятий в Российской армии и приведения ее к новому облику было сокращено значительное количество воинских должностей, что должно было бы привести к увольнению военнослужащих согласно подпункту «а» пункта 2 статьи 51 Федерального закона Российской Федерации от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [2], то есть должно было произойти досрочное (до окончания контракта) увольнение в запас в связи с проведением организационно-штатных мероприятий. Однако согласно пункту 17 статьи 34 «Положения о порядке прохождения военной службы» [1], «военнослужащий, общая продолжительность военной службы которого составляет 10 лет и более, нуждающийся в улучшении жилищных условий по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, без его согласия не может быть уволен с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями без предоставления ему жилого помещения по нормам жилищного законодательства. При желании указанных военнослужащих получить жилые помещения не по месту дислокации воинской части они увольняются с военной службы и обеспечиваются жилыми помещениями в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Таким образом, при проведении организационно-штатных мероприятий обозначилась серьезная проблема – отсутствие всех необходимых условий для увольнения военнослужащих с военной службы с зачислением в запас в связи с необеспеченностью жилым помещением по избранному месту жительства при одновременной невозможности назначения их на должности в связи с их сокращением.

Выход был найден в зачислении в распоряжение командира (начальника) в связи с проведением организационно-штатных мероприятий

на срок не более шести месяцев (то есть в соответствии с подпунктом «б» пункта 2 статьи 13 Положения [1]). В результате в структуре Российской армии образовался весьма значительный пласт военнослужащих, чей социальный статус определяется в повседневной деятельности термином «распоряженцы», а основным вопросом дальнейшего прохождения военной службы которых является увольнение с военной службы после получения постоянного жилья по избранному месту жительства.

Главной особенностью правового положения военнослужащего, находящегося в распоряжении, является прохождение им военной службы не на воинской должности, а в так называемом добровольном порядке. Социальный статус «заштатников», или «распоряженцев», очень противоречив. С одной стороны, с психологической точки зрения, само осознание своей ненужности стране при одновременном ощущении своих сил сильно ударяет по их собственной самооценке: как правило, за штат выводятся военнослужащие, контракт о прохождении военной службы которых еще не прекратил своего действия и которые кроме военной службы, по их собственной оценке, не умеют больше ничего. Вот как оценивает сложившееся положение в Российской армии один из полковников, выведенных за штат: «...сменилась верховная власть, затем руководство рангом пониже, и начались суперреформы... В войсках отказались от традиционной, отработанной еще с царской армии, оргштатной структуры: округ – армия – дивизия – полк и переориентировались на бригадную систему по образцу армейской структуры США. Последовали очень значительные сокращения офицерских должностей, особенно категории «полковник». Многие «полковничьи» должности были переведены в категорию «подполковник-майор». Военнослужащие в звании полковника чуть ли не официально были признаны изгоями. Да, в «Арбатском военном округе» центрального управленческого аппарата Министерства обороны Российской Федерации их расплодилось действительно не мерено. Но все остальные армейские структуры имели вполне разумное количество должностей полковников. Однако и они попали под общую гребенку.

Сокращенные войсковые дивизии частично были преобразованы в армейские бригады, которые должны были полностью укомплектовываться контрактниками, вплоть до последнего рядового солдата, а многие дивизии были расформированы. Были сокращены и другие армейские структуры. Многие офицеры, имеющие

контракты и по возрасту вполне способные эффективно руководить войсками, были искусственными возрастными ограничениями выведены за штаты своих частей и подразделений и оказались не у дел. Масштаб сокращений был практически соизмерим со знаменитыми сокращениями армии времен Н.С. Хрущева...

... Не могли не коснуться сокращения и нашего полигона... В результате всех... мероприятий в новом штате полигона не нашлось места более 50 офицерам. Все они были выведены за штат в распоряжение командира части. В числе первых «распоряженцев» оказались те, кто по возрасту не вписывался в новый облик. Здесь была категория старых полковников – начальников отделов. Не подошли по возрасту и некоторые подполковники. Начальники отделов лишились шанса стать полковниками, поскольку новая штатная должность имеет категорию «подполковник»... Последнее ли это реформирование – покажет время...» [3].

Последствия такого психосоциального процесса самые разнообразные. Одни офицеры продолжают активно трудиться, но вследствие того, что они выведены в распоряжение, им согласно приказу министра обороны Российской Федерации 2010 г. № 1313 сначала прекращается доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, а если через полгода после этого не затребована карточка-допуск, то прекращается и допуск. Это приводит к ограничению их научной деятельности, которая была неразрывно связана с исполнением ими своих должностных обязанностей. То есть нередко случается так, что зачисление в распоряжение лишает военнослужащего не просто права на труд, но еще и права на научную деятельность. А это, в свою очередь, порождает рост судебных обращений и жалоб министру обороны и Президенту Российской Федерации.

Другие военнослужащие, напротив, чувствуя свою «ненужность», предпочитают отлеживаться дома, перестают не только выполнять свои обязанности по службе, но и по дому и в семье.

Вместе с тем, статус военнослужащего на лиц, зачисленных в распоряжение, распространяется в полном объеме, за исключением возложения на них должностных обязанностей, так как военную службу они проходят не на воинской должности. Это значит, что законодательно они защищены тем, что денежное довольствие им выплачивается практически в полном объеме по ранее занимаемой должности, за исключением надбавки к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, и премии в процентном отно-

шении к денежному содержанию наряду с военнослужащими, исполняющими обязанности военной службы.

В связи с вышесказанным возникает закономерный вопрос: какие полномочия имеет непосредственный прямой начальник по привлечению «заштатников» к исполнению обязанностей военной службы?

Анализ действующего законодательства показывает, что оно не содержит прямых запретов на привлечение военнослужащих, зачисленных в распоряжение, к выполнению специальных обязанностей (несение боевого дежурства (боевая служба), служба в суточном и гарнизонных нарядах, участие в ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств).

Однако для определения возможности привлечения к указанным видам службы военнослужащих, зачисленных в распоряжение, необходимо руководствоваться специальными правилами, установленными для конкретного вида службы (боевого дежурства, суточного наряда и т. д.), а также требованиями, предъявляемыми законодательством к личному составу, назначаемому (привлекаемому) к этому виду службы. При этом все они регламентируют привлечение к исполнению специальных обязанностей военнослужащих в зависимости от занимаемой ими должности, следовательно, у командира нет полномочий привлекать тех, кто «за штатом», т. е. освобождены от занимаемых ранее должностей. На это указывает следующее.

Во-первых, служебное положение военнослужащего, как и любого государственного служащего, определяется занимаемой им должностью. С помощью должности персонифицируется правовой статус государственного служащего (служебные обязанности и права, ограничения и запреты, ответственность).

Во-вторых, должностные и специальные обязанности имеют тесную связь, причем вторые непосредственно зависят от первых и невозможны без них. Например, Боевой устав РВСН предусматривает четкую зависимость возложения специальных обязанностей при несении боевого дежурства от воинской должности военнослужащего. Только занимающие определенные должности военнослужащие могут быть назначены соответствующими номерами в боевых расчетах дежурных сил. Назначение военнослужащих, находящихся в распоряжении, в состав боевых расчетов, т. е. возложение на них специальных обязанностей при несении боевого дежурства, указанным документом не предусмотрено.

Аналогичные требования содержатся и в общевоинских уставах Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 [4].

Так, статья 283 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации устанавливает, что дежурный по полку назначается из офицеров управления полка и батальонов, командиров рот и им равных, т. е. возможность назначения офицера дежурным по полку зависит от занимаемой им воинской должности (не ниже командира роты), а не от воинского звания. Дежурным по полку может быть назначен как командир роты в воинском звании старшего лейтенанта, так и начальник связи полка в воинском звании майора, но не может быть назначен командир взвода в воинском звании капитана.

Статья 66 Устава гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации определяет, что дежурный по гарнизону назначается из числа офицеров военной комендатуры или воинских частей гарнизона по воинской должности не ниже командира роты (батареи) и им равных, т. е. и здесь закреплена та же правовая принцип, причем более явно.

Из сказанного выше можно сделать вывод, что военнослужащий в любом воинском звании, зачисленный в распоряжение командира (начальника), т. е. не замещающий никакой должности, не может быть равен по должности ни командиру роты, ни какому другому должностному лицу и соответственно не может исполнять специальные обязанности.

В-третьих, о неразрывной взаимосвязи должностных и специальных обязанностей говорит и тот факт, что законодатель поместил их в одной статье – статье 27 «Должностные и специальные обязанности» Федерального закона Российской Федерации от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» [5], отделив от общих обязанностей военнослужащих, указанных в статье 26 названного закона.

Таким образом, получается, что привлечение военнослужащих, зачисленных в распоряжение, т. е. не замещающих определенные воинские должности, к выполнению специальных обязанностей невозможно. При этом многими приказами министра обороны Российской Федерации, касающимися кадровой работы, определено, что командир части совместно с начальником отдела кадров должен находить пути привлечения «распоряженцев» к повседневной деятельности.

Зачастую командир может привлечь таких военнослужащих только к деятельности по

уборке территории и различных помещений, складов, парков воинской части, так как иная повседневная деятельность связана с секретными сведениями, доступ к которым у «распоряженцев» прекращен с момента освобождения от воинской должности. Такая практика существует, но она также приводит к росту обращений в суды и прокуратуру. А правозащитники утверждают, что привлечение офицеров к исполнению обязанностей сержантов и солдат является незаконным.

В целом законодательство, защищая права «распоряженцев», не сильно озаботилось правами командования, взвалив на непосредственного командира ответственность за такой личный состав. Таким образом, зачастую во власти командира оказываются подчиненные, которых он видит в лучшем случае раз в десять дней, при этом несет за них полную и непосредственную ответственность.

Получается, что именно в случае военнослужащих, находящихся в распоряжении командира, очень точна поговорка: «солдат спит – служба идет». Срок нахождения в распоряжении засчитывается в срок военной службы на пенсию полностью и, как правило, не ограничивается шестью месяцами, установленными законодательством. При условии дальнейшей необеспеченности жильем должностными лицами, имеющими на это право, принимается решение о продлении выплат «распоряженцам» как минимум еще на полгода. И так каждые полгода.

Кроме того, поскольку критерием обеспеченности жильем помещением в избранном месте постоянного жительства является заключение договора социального найма жилого помещения или оформление жилья в собственность, то очень часто сам факт заключения такого договора военнослужащими скрывается в силу ряда причин: денежное довольствие, необходимость дотянуть до пенсии, доучить ребенка и т.д. Непосредственную ответственность за сообщение командованию воинской части о том, что кто-то из подчиненного личного состава заключил договор социального найма, лежит на вновь созданном Департаменте жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации. Однако он пока еще не исполняет свои функции в полном объеме, поэтому информация о заключении договора социального найма может исходить только от военнослужащего, заключившего его. Несвоевременное сообщение о получении жилья приводит к затягиванию сроков увольнения военнослужащего, а это, в свою очередь, ведет к возникновению большой переплаты,

ответственность за которую несут командир воинской части и начальник отдела кадров. Это еще в большей степени ухудшает и без того плохое отношение к распоряженцам со стороны командования части.

В настоящее время, когда с момента первоначального массового зачисления в распоряжение ближайших непосредственных начальников прошло более двух лет, ситуация не только не улучшается, а становится хуже. Так, количество увольняемых военнослужащих по мере обеспечения их жилыми помещениями по избранному месту жительства несравненно меньше тех, кто остается «за штатом». Кроме того, организационно-штатные мероприятия продолжают, и каждый год происходит пополнение «армии распоряженцев». При этом, если при первоначальном зачислении в распоряжение у военнослужащих возникала проблема социальной неуверенности, незащищенности, кризиса личностной самоидентификации, то в настоящий момент большинство из них начинает устраивать отсутствие личной ответственности за выполнение обязанностей, отсутствие самих этих обязанностей, наличие массы свободного времени при сохранении весьма неплохого денежного довольствия (гораздо большего, чем просто военная пенсия), многих социальных льгот (таких, например, как бесплатный проезд к месту отдыха) и возможность манипулирования невыполнением государством своих обязанностей перед военнослужащими.

Так, при проведении бесед после увольнения военнослужащих с военной службы в запас в связи с обеспечением их жильем и перед исключением из списков личного состава, часто можно услышать их сожаление о том времени, когда они находились в распоряжении командира. И на вопрос: «что хорошего может быть в этом состоянии «между»?», зачастую слышишь ответ, что это было самое счастливое время без работы, отсутствия необходимости каждый день что-то делать и вместе с тем получать зарплату и выработать максимальную пенсию, которую вряд ли можно заработать, увольняясь по достижении предельного возраста пребывания на военной службе. Кроме того, есть возможность работать нелегально, освобождаясь от налогов, опять же от ответственности, и получая дополнительный доход, тогда как Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» [5] запрещает военнослужащим заниматься каким-либо иным видом деятельности, кроме исполнения обязанностей военной службы, за исключением научной, педагогической, творче-

ской, если они не мешают исполнению обязанностей по основной работе.

Такой опыт старших по званию и возрасту приводит к тому, что при проведении новых организационных мероприятий молодые офицеры стремятся зачислиться в распоряжение даже при формальном сокращении их должностей и наличии возможности размещения на вакантные воинские должности. Они высказывают желание уволиться, но только после обеспечения их постоянным жильем по избранному месту жительства, а до этого момента они зачисляются в распоряжение.

В целом вырисовывается следующий социальный портрет военнослужащего, состоящего в распоряжении:

- как правило, большинство «распоряженцев» – это старшие офицеры и/или офицеры, достигшие предельного возраста пребывания на военной службе, для которых привычное самоощущение своей значимости и востребованности идет вразрез с их новым социальным статусом;

- отсутствие законных оснований у командования, в распоряжении которых состоят военнослужащие, для привлечения их к исполнению специальных обязанностей военной службы приводит к постепенной потере контроля над данной категорией военных;

- инфантильность как следствие чрезмерной опеки со стороны государства при одновременном невыполнении обязательств.

Последствия процесса зачисления в распоряжение для общества в целом весьма многочисленны, но носят, в большинстве своем негативный характер: это и порождение социального иждивенчества у тех, кто по возрасту еще в состоянии приносить пользу государству, ведь предельный возраст в армии – это чаще всего 45 лет; отсутствие рычагов контроля за весьма значительным слоем общества; потеря личностной самоидентификации и своей роли в жизни общества. Кроме того, нелегальное трудоустройство военнослужащих, находящихся в распоряжении, – еще одна из проблем, так как у работодателей появляется возможность скрывать доходы и не платить налоги.

Другая сторона этого же процесса связана с тем, что те военнослужащие, которые стоят на воинских должностях, чувствуют огромную несправедливость по отношению к себе, поскольку испытывают все тяготы и лишения военной службы на себе, а вознаграждение за их труд не сильно отличается от тех, в чьи обязанности входят лишь раз в неделю появляться на военной службе.

Получается, что государство тратит огромные средства на содержание тех, кого не может уволить из-за необеспеченности жильем, хотя эти средства могли бы с большей пользой пойти на строительства жилья для тех же самых военнослужащих.

Сложившееся положение дел ведет к росту недовольства, непонимания в армейских рядах, сопровождающегося порождением инфантильности, иждивенчества и социальной незрелости всех категорий военнослужащих.

Таким образом, «распоряженцы» своим положением характеризуют реформы в армии как непродуманные с финансовой стороны и не доведенные до конца. Такое состояние дел в армии, с одной стороны, снижает ее роль и значимость в жизни общества, а с другой – ведет к

росту социальной напряженности в рядах той социальной силы, которая призвана служить опорой государства.

#### *Список литературы*

1. См: Указ Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы».
2. Федеральный закон РФ от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».
3. 70 лет. Исторический очерк / Под ред. О.С. Морозова. Самара, 2011. С. 100–102.
4. Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

### **LEGAL AND SOCIAL BASES AND CONSEQUENCES OF TRANSFER OF THE MILITARY PERSONNEL IN THE DISPOSAL OF THE COMMANDER**

*E.D. Dorosheva*

Article contains the short analysis of transformations in the Russian army and changing of its shape. This process touching upon all aspects of society's life, is characterized more by negative consequences and not properly thought over management's decisions. The consequence of reforms becomes the expelling from army life of large quantity of still capable contingent with unfinished term of the contract and, simultaneously, impossibility of dismissal before accommodation provision. Breach of the government's obligations, long-time being in disposal, increasing discontent of «suppliers», and of the military personnel replacing military posts, negative attitude of command center to «suppliers», increasing infantilism and dependence among them is only a small portion of negative cases accompanying process of army's reforming.

*Keywords:* Military personnel, volunteered for contract service; Military personnel, enlisted (included) in the commander's disposal; Neediness of accommodation; Organized regular arrangements; Administrative duties; Special duties; Following duties of military service; The monetary allowance; The monetary supplying.