

УДК 316.354:355.1

ПРОБЛЕМНО-КОНФЛИКТНЫЙ ЭФФЕКТ РЕФОРМИРОВАНИЯ АРМИИ

© 2013 г.

Е.Д. Дорошева

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

doroshev_aa@rambler.ru

Поступила в редакцию 10.01.2013

Представлен краткий анализ преобразований в российской армии и приведения ее к новому облику. Этот процесс, так или иначе затрагивающий все стороны жизни общества, характеризуется в большей степени негативными последствиями и не до конца продуманными решениями со стороны руководства. Приведены примеры последствий юридически неграмотной трактовки законов, а также формы поведения распоряженцев при затрагивании непосредственно их интересов.

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

В 2009 году в Вооруженных силах Российской Федерации, претерпевающих масштабные преобразования, осуществлялась реализация одного из первых этапов приведения их к новому облику, а именно переход на новые штаты воинских частей, соединений и т.д. Значительные преобразования проводились практически во всех видах и родах войск, в военно-учебных заведениях и военных научно-исследовательских организациях. Планами реформирования предусматривалось сокращение более 117 тыс. офицеров в течение трех лет.

Характерной чертой проводимых в настоящее время масштабных организационно-штатных мероприятий (ОШМ) в Вооруженных силах Российской Федерации является их скоротечность. Если в прежнее время директивы на проведение ОШМ, датированные, например, весной – началом лета, содержали указание об исполнении их к 1 сентября, а в большинстве случаев – к 1 декабря, то сейчас на исполнение директив, предусматривающих переход на новые штаты, снижение штатно-должностных категорий практически по всем должностям, сокращение значительного количества воинских должностей, отводится всего два месяца.

Такого времени бывает явно недостаточно для выполнения всех установленных законодательством мероприятий при проведении ОШМ в отношении военнослужащих, чьи должности подлежат сокращению. Так, при отсутствии возможности назначения военнослужащего на должность (нижестоящую – только с согласия военнослужащего; вышестоящую – в порядке

продвижения по службе или по итогам конкурса) командиром, как правило, принимается решение о досрочном увольнении военнослужащего в запас в связи с проведением ОШМ согласно подпункту «а» пункта 2 статьи 51 Федерального закона Российской Федерации от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [1]. При этом для военнослужащего, обеспеченного жильем, срок процедуры увольнения складывается из следующего:

- принятие командованием решения об увольнении военнослужащего, доведение до него такого решения, проведение беседы с военнослужащим перед увольнением в запас – до 7 дней [2];

- направление по просьбе военнослужащего на освидетельствование военно-врачебной комиссией и прохождение им этого освидетельствования – до 7 дней [3] (в случае утверждения свидетельства о болезни вышестоящей военно-врачебной комиссией этот срок может увеличиться до 2 месяцев, а в случае необходимости обследования военнослужащего в стационарных условиях при военных госпиталях до 3–5 месяцев);

- использование военнослужащим основного отпуска за этот год до 45 суток (в случае исключения из списков личного состава части в декабре); продолжительность основного отпуска может быть увеличена на количество суток, необходимое для проезда к месту использования отпуска и обратно, – до 15 суток [4];

- использование военнослужащими, общая продолжительность военной службы которых

составляет 20 лет и более, дополнительного отпуска по личным обстоятельствам продолжительностью 30 суток, предоставляемого им в один год из трех до достижения ими предельного возраста пребывания на военной службе либо в год увольнения по ОШМ [4];

– прохождение военнослужащим – гражданином Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, профессиональной переподготовки по одной из гражданских специальностей – до 4 месяцев;

– в случае наличия права на пенсию, то есть при условии срока военной службы более двадцати лет в льготном исчислении, подсчет выслуги лет и доведение его до военнослужащего до представления его к увольнению (обязательный элемент порядка увольнения военнослужащих; подсчет выслуги лет осуществляют соответствующие органы в срок (в настоящее время) до 6–8 месяцев).

Кроме того, документы для увольнения военнослужащих должны быть представлены в Главное управление кадров Министерства обороны Российской Федерации не менее чем за два месяца до истечения срока военной службы военнослужащих.

Таким образом, срок выполнения всех мероприятий по увольнению военнослужащего с военной службы, обеспеченного жилой площадью, может составить до одного года.

Для не обеспеченного жильем военнослужащего, но имеющего выслугу лет от 10 лет и более, который в случае увольнения по предельному возрасту пребывания на военной службе, состоянию здоровья, в связи с ОШМ имеет право на обеспечение жильем в избранном после увольнения месте жительства, увольнение с военной службы может продолжаться и значительно больший срок в связи с отсутствием жилья.

Из всего вышеизложенного можно сделать вывод, что в течение двух месяцев, которые отводятся на исполнение директив Генерального штаба Вооруженных сил Российской Федерации о переходе армии на новый облик, невозможно своевременно провести все мероприятия, сопутствующие установленной законом процедуре увольнения.

Сегодня единственным выходом из указанных ситуаций может быть только зачисление военнослужащего, которого невозможно в указанные сроки уволить с военной службы, в распоряжение соответствующего командира (начальника), что и было осуществлено.

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 [4], 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 3 месяца;

б) в случае освобождения от воинской должности (должности) в связи с проведением ОШМ – не более чем на 6 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, негодным 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 3 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 беременности 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.

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 сказывается на самооценке: как правило, за штат выводятся военнослужащие, контакт о прохождении военной службы которых еще не прекратил своего действия и которые кроме военной службы, по их собственной оценке, не умеют больше ничего.

Последствия такого психосоциального процесса могут быть самыми разнообразными. Одни офицеры продолжают активно трудиться, но вследствие того, что они выведены в распоряжение (согласно приказу Министра обороны Российской Федерации от 27 октября 2010 г. № 1313), сначала прекращается доступ их к сведениям, составляющим государственную тайну, а если через полгода после этого не затребована карточка-допуск, 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, переставая выполнять свои обязанности не только по службе, но и по дому, 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 государ-

ственную тайну, и премии в процентном отношении к денежному содержанию. То есть в этом они не отличаются от военнослужащих, исполняющих обязанности военной службы.

В целом законодательство, защищая права «распоряженцев», не очень 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 для пенсии 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, очень часто сам факт заключения такого договора военнослужащими скрывается в силу ряда причин: получение денежного довольствия, 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 уже командир воинской части и начальник отдела кадров. Это еще в большей степени ухудшает и без того плохое отношение к распоряженцам со стороны командования части.

Сегодня военнослужащих, увольняемых по мере обеспечения их жилыми помещениями по

избранному месту жительства, несравненно меньше, чем тех, кто остается «за штатом». Кроме того, ОШМ продолжают, и каждый год происходит пополнение «армии распорядителей». При этом, если при первоначальном зачислении в распоряжение у военнослужащих возникает чувство социальной неуверенности, незащищенности, кризиса личностной самоидентификации, то постепенно большинство из них начинает устраивать отсутствие личностной 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 проведения отдыха) и возможность манипулирования невыполнением государством своих обязанностей перед военнослужащими.

Так, в беседах после увольнения военнослужащих с военной службы в запас в связи с обеспечением их жильем и перед исключением из списков личного состава часто можно услышать об их сожалении о том времени, когда они находились в распоряжении командира. И в ответ на вопрос «Что хорошего может быть в этом состоянии «между»?» зачастую слышишь, что это было самое счастливое время, когда отсутствовала необходимость каждый день что-то делать и вместе с тем была возможность получать зарплату и вырабатывать 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 и ответственности и получая дополнительный доход, тогда как Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» [5] запрещает военнослужащим заниматься каким-либо иным видом деятельности, кроме исполнения обязанностей военной службы за исключением научной, педагогической, творческой, если они не мешают исполнению обязанностей по основной работе.

Такой опыт старших по званию и возрасту приводит к тому, что при проведении новых ОШМ молодые офицеры стремятся зачислиться в распоряжение даже при формальном сокращении их должностей и наличия 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 «распорядителей» – 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 командиров, в распоряжении которых состоят военнослужащие, для привлечения их к исполнению специальных обязанностей военной службы приводит к постепенной потере контроля над данной категорией военных;
- вследствие чрезмерной опеки со стороны государства при одновременном невыполнении обязательств у «распорядителей» развивается инфантильность.

Последствия процесса зачисления в распоряжение для общества в целом носят в большинстве своем негативный характер: это порождение социального иждивенчества тех, кто по возрасту еще в состоянии приносить пользу государству (ведь предельный возраст службы в армии – чаще всего 45 лет); отсутствие рычагов контроля за весьма значительным пластом общества; потеря людьми личностной самоидентификации и своей роли в жизни общества. 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 состоят 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 вознаграждения тех, в чьи обязанности входит лишь раз в неделю появляться на службе.

Получается, что государство тратит огромные средства на содержание людей, которых не может уволить из-за необеспеченности жильем, хотя те же самые средства могли бы с большей пользой пойти на строительство жилья для тех же самых военнослужащих.

Сложившееся положение дел привело к росту недовольства, непонимания в армейских рядах, сопровождающихся распространением инфантильности, иждивенчества и социальной незрелости среди всех категорий военнослужащих.

Оценив сложившуюся ситуацию, руководящий состав Министерства обороны Российской

Федерации принял решение ее исправить, то есть значительно сократить число военнослужащих, состоящих в распоряжении командиров воинских частей и начальников организаций Минобороны России. Неофициально 2012 год был назван «годом борьбы с распоряженцами».

Кадровые органы Министерства обороны всех уровней получили указание проанализировать реальную ситуацию с жильем военнослужащих, спланировать прохождение ими военно-врачебной комиссии, предоставление им отпусков с тем расчетом, чтобы последний день отпуска был использован военнослужащим до истечения сроков его военной службы, а также направление личных дел военнослужащих, имеющих право на пенсию по выслуге лет, для производства подсчета в Департамент социальных гарантий Министерства обороны Российской Федерации. Кроме того, значительные средства были выделены для завершения начатого еще в 2009 году строительства жилых домов с целью обеспечения ими военнослужащих по всей России.

В результате проведения всех мероприятий было выявлено, что многие военнослужащие, ранее значившиеся как не обеспеченные жильем помещением, на самом деле обеспечены жильем по последнему месту службы, зачастую в размерах, превышающих нормы жилищного законодательства. Такая ситуация сложилась в связи с тем, что ранее в Минобороны России представителями органов, ответственных за обеспечение жильем военнослужащих, неверно осуществлялась трактовка норм закона «О статусе военнослужащих» [5]. Так, в соответствии со статьей 15 названного закона, «военнослужащим – гражданам, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями и признанным нуждающимися в жилых помещениях в соответствии со статьей 51 Жилищного кодекса Российской Федерации, по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более предоставляются жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно на основании решения федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти по из-

бранному постоянному месту жительства и в соответствии с нормами предоставления площади жилого помещения, предусмотренными статьей 12.1 настоящего Федерального закона. Порядок признания указанных лиц нуждающимися в жилых помещениях и порядок предоставления им жилых помещений в собственность бесплатно определяются Правительством Российской Федерации» [5]. Эта норма закона трактовалась как необходимость обеспечить всех военнослужащих жильем либо в собственность, либо по договору социального найма до увольнения их с военной службы в запас. Поэтому вне зависимости от обеспечения служебным помещением по последнему месту службы все военнослужащие, предоставляющие в органы жилищного обеспечения установленный пакет документов, признавались необеспеченными, ставились на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, что являлось основанием для зачисления их в распоряжение и неувольнения до момента обеспечения их жильем.

Однако в соответствии пунктом 17 статьи 34 Положения о порядке прохождения военной службы, «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» [4].

Таким образом, только в случае отсутствия у военнослужащего жилья (неважно какого) по последнему месту службы либо наличия жилого помещения по месту службы не по нормам жилищного законодательства, он мог бы быть признан нуждающимся в жилом помещении и должен был быть обеспечен им по последнему месту службы до увольнения. Если военнослужащий, при условии обеспеченности жильем по последнему месту службы, изъявляет желание получить жилье не по месту дислокации воинской части (а это его право, утвержденное зако-

нодательством Российской Федерации), он увольняется с оставлением в списках очередников на получение жилого помещения в избранном месте жительства.

Естественно, такое решение руководства Минобороны не могло не вызвать недовольства со стороны распорядителей. Те люди, которые ранее неохотно увольнялись при обеспечении их жилыми помещениями по избранному месту жительства и заключении договоров социального найма, теперь были вынуждены увольняться до обеспечения жильем, оставаясь в списках очередников. Вот здесь они проявили достаточную активность. В период подготовки документов к увольнению соответствующими кадровыми органами военнослужащие, состоящие в распоряжении, неоднократно обращались к командирам воинских частей и вышестоящему командованию с ходатайствами о приостановлении процедуры увольнения. Кроме того, многими из них саботировались процедуры, сопутствующие увольнению (например, направление на прохождении военно-врачебной комиссии).

Далее, когда эти шаги ни к чему не привели, начались обращения в органы прокуратуры, а также напрямую к Президенту Российской Федерации через официальные сайты. Естественно, это еще более усугубило и без того напряженную ситуацию, обострило отношения между военнослужащими-распорядителями и командованием, так как любое обращение в прокуратуру или к вышестоящему руководству чревато вызовами, объяснительными, протоколами, отвлечением от основной работы. Ото всех «проблемных» вполне естественно хотелось поскорее избавиться.

По мере того как подписывались приказы по личному составу и распорядители исключались из списков личного состава, начались обращения в суды. То есть уже уволенные распорядители продолжали активно напоминать о себе командованию, продолжались процедуры по работе с ними. Однако зачастую представители защиты, нанятые военнослужащими, очень плохо разбирались в ситуации, плохо владели нормативной базой, что только компрометировало честь и достоинство защищаемых ими распорядителей. И наоборот, те, кто самостоятельно отстаивал свои права, выглядели юридически достаточно грамотными и активно защищали свою позицию.

Судебная практика доказала правоту руководителей Министерства обороны. При отсутствии иных оснований для восстановления в списках личного состава частей и организаций, таких как необеспеченность к моменту исключения денежным и вещевым довольствием, ни один иск о восстановлении на службе по причине необеспечения жильем в избранном месте жительства при условии обеспечения по последнему месту службы удовлетворен не был.

Таким образом, процессы, происходившие в российской армии в 2012 году, в очередной раз показали конфликтность ситуации, которая возникает при зачислении военнослужащего в распоряжение ближайшего командира для его последующего увольнения. Любое решение о сокращении в армии должно сопровождаться определенной финансовой поддержкой, чтобы в сроки, определенные законодательством, военнослужащий мог быть уволен и при этом были соблюдены все условия, гарантированные ему со стороны государства. Зачисление в распоряжение в связи с проведением ОШМ возможно, как и сказано в статье 13 Положения о порядке прохождения военной службы [5], для решения дальнейшего служебного предназначения, то есть для назначения на вакантную и/или высвобождающуюся воинскую должность.

Список литературы

1. Федеральный закон РФ от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». – URL: <http://www.consultant.ru/popular/military> (дата обращения 09.03.2013).
2. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 30 сентября 2002 г. № 350 «Об организации прохождения военной службы офицерами и прапорщиками (мичманами) в Вооруженных Силах Российской Федерации». – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi> (дата обращения 09.03.2013).
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2003 г. № 123 «Об утверждении положения о военно-врачебной экспертизе». – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi> (дата обращения 09.03.2013).
4. Указ Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы». – URL: <http://http://base.garant.ru/180912> (дата обращения 09.03.2013).
5. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». – URL: <http://www.consultant.ru/popular/soldier> (дата обращения 09.03.2013).

THE PROBLEM AND CONFLICT EFFECT OF ARMY REFORMATION

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. There are examples of legally illiterate treatment of laws in the article, and forms of suppliers' behavior are also given in the case of affection of their interests directly.

Keywords: military personnel, volunteered for contract service; military personnel, enlisted (included) in the commander's disposal; conflictness of army reformation; neediness of accommodation; organized regular arrangements; administrative duties; following duties of military service; the monetary allowance; the monetary supplying.