

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИЗЫВА ГРАЖДАН НА ВОЕННУЮ СЛУЖБУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2015 г. Инна Викторовна Панова¹, Александр Вячеславович Кузьянов²

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы, затрагивающие особенности призыва граждан на срочную военную службу, выявляются проблемы в правовом регулировании призывных мероприятий, особенности проведения воинского учета и работы военных комиссариатов. На основе изучения правоприменительной практики предлагаются изменения в законодательстве о воинской обязанности.

Annotation: this article discusses issues affecting details of conscription for military service, identifies problems in the legal regulation of recruiting events, particularly of the military registration and the work of the military commissariat. Based on the study of law enforcement it is proposed amendments to the laws on military duty.

Ключевые слова: административная реформа, воинский учет, военная служба, военный комиссариат, воинская обязанность, государственная служба, должностное лицо, законопроект, призыв, призывные комиссии.

Key words: administrative reform, military records, military service, the military commissariat, military duty, civil service, officer, the bill, calling-up, drafting commissions.

Проблемы правового регулирования комплектования Вооруженных Сил разрабатывались в работах В.Н. Автократова, Г.П. Батюка, Н. Безбородова, В.Ю. Голубовского, Э.П. Григаниса, В.И. Додонова, П.А. Жилина, В.А. Журавлева, М. Захарова, С. Иванова, С. Ильюшина, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киясханова, С.М. Клецкина, Ю.М. Колосова, А.В. Кудашкина, В.В. Кузина, В.И. Кузнецова, В. Лозбишева, М. Осиповой, Н.Ф. Поповой, В. Путилина, Р. Резвого, О.Г. Румянцева, Ю. Рыбакова, Н. Савичева, А.В. Семенова, А.Л. Сидорова, Л.В. Тихомировой, Е.Н. Хазова, В.А. Федорова, К.Ф. Шацилло, Е.Д. Шелковниковой, А.П. Шергина, Б.А. Шлихтер, Н.Г. Янгола. Однако проблема исследования не получила должного комплексного рассмотрения.

Цели настоящей статьи – исследование некоторых организационно-правовых проблем поступления граждан на военную службу по призыву в Вооруженные Силы РФ как формы реализации воинской обязанности, разработка научно-практических рекомендаций по совершенствованию порядка поступления граждан на военную службу по призыву, внесение соответствующих предложений по совершенствованию законодательства в этой области.

Вопросам определения научных основ комплектования Вооруженных Сил РФ личным составом по призыву и правового регулирования этого процесса посвящено недостаточно научных исследований. Некоторые правовые аспекты организации прохождения военной службы в той или иной мере исследовались в работах ученых-юристов по конституционному и административному праву (М.В. Баглая, Б.Н. Елисеева, А.Ф. Ноздрачева, Б.Ф. Старова, В.Т. Стрельцова, М.А. Тихомирова, Б.М. Лазарева и др.).

Методологическое значение для анализа правового регулирования военной службы имеют работы в области го-

сударственной службы Г.В. Атаманчука, Н.И. Глазуновой, Н.М. Казанцева, Г.В. Мальцева, В.И. Матирко и др.

Нельзя не отметить по рассматриваемой тематике труды военных юристов: Н.В. Артамонова, С.Н. Дубика, В.Н. Дубровина, А.С. Емелина, Л.Л. Климакова, Г.Н. Колибабы, С.В. Корнишина, А.В. Кудашкина, И.А. Мартынова, Ю.И. Мигачева, Д.А. Митюрюча, В.Г. Стрекозова, Д.В. Смирнова, К.В. Фатева.

Актуальность рассматриваемой проблемы обусловлена следующими обстоятельствами. **Во-первых**, необходимостью продолжения военной реформы в рамках реформы административной. Конституция РФ в ст. 59 устанавливает, что защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина России. Граждане Российской Федерации проходят военную службу в соответствии с Федеральным законом “О воинской обязанности и военной службе” от 28 марта 1998 г.³ Исполнение гражданами воинской обязанности обеспечивают в пределах своей компетенции органы государственной власти, иные государственные органы, учреждения, органы местного самоуправления, организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности и их должностные лица.

Во-вторых, падением качества призывных ресурсов и престижа военной службы. Ежегодные проблемы с призывом граждан на военную службу приобретают все более острый характер. Проводить призыв становится с каждым годом все труднее и дороже. Возрастает количество граждан, подлежащих призыву, которые ко времени призыва на военную службу не имеют основного общего или начального профессионального образования, и уменьшается доля граждан, которые имеют полное среднее, среднее профессиональное или высшее профессиональное образование.

Ежегодно возрастает количество граждан, подлежащих призыву, которые по состоянию здоровья не призываются на военную службу.

¹ Судья Высшего Арбитражного Суда РФ, заведующая кафедрой административного права НИУ ВШЭ, доктор юридических наук, профессор.

² Преподаватель той же кафедры НИУ ВШЭ (E-mail: uniunius@gmail.com).

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

В-третьих, недостаточной полнотой и качеством законодательного урегулирования рассматриваемой проблемы и обусловленной этим необходимостью его совершенствования. В частности, несовершенство юридических формулировок Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе”, а также других нормативно-правовых актов, в том числе и подзаконного характера, не позволяет правильно и единообразно применять правовые нормы, регулирующие вопросы призыва граждан на военную службу. Отсутствие нормативно-правовых актов, устанавливающих порядок работы призывных комиссий районов (городов без районного деления) и субъектов Федерации, осуществления контроля призывной комиссией субъекта Федерации за призывными комиссиями районов, исключает единство применения Закона и принимаемых решений при призыве граждан на военную службу.

Установленная законодательством Российской Федерации недостаточная мера ответственности граждан, подлежащих призыву, а также должностных лиц, обеспечивающих исполнение гражданами воинской обязанности, способствует развитию в обществе тенденции уклонения граждан от прохождения военной службы.

В-четвертых, исключительной важностью призыва для комплектования Вооруженных Сил РФ с целью достижения необходимого уровня их боеготовности.

В-пятых, необходимостью анализа ключевых изменений в законодательстве Российской Федерации о призыве на военную службу за последние годы.

В-шестых, необходимостью анализа механизма, средств и способов защиты прав граждан, призываемых на военную службу. Это связано прежде всего с продолжающимися процедурными нарушениями в рассматриваемой сфере, недостаточностью правовой защиты призывников.

Призыв граждан на военную службу – это волевой акт государства в отношении определенной категории его граждан, направленный на обеспечение военной безопасности страны.

Порядок исполнения воинской обязанности зависит от исторического этапа развития государства, уровня его экономического и социально-политического развития, а также законодательного урегулирования этого вопроса.

Призыв осуществляется два раза в год: с 1 апреля по 15 июля и с 1 октября по 31 декабря, но не раньше, чем будет издан соответствующий Указ Президента РФ. Своим Указом Президент РФ может сократить, но не продлить сроки призыва. Согласно п. 1 ст. 26 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” призыв на военную службу призывников включает в себя:

- 1) явку на медицинское освидетельствование;
- 2) явку на заседание призывной комиссии;
- 3) явку в военный комиссариат для отправки к месту прохождения военной службы;
- 4) нахождение в военном комиссариате до отправки к месту прохождения военной службы.

Таким образом, и медицинское освидетельствование, и заседание призывной комиссии, и мероприятия по организации и осуществлению отправки к месту прохождения военной службы соотносятся с правовым институтом призыва на военную службу, как частное с общим, а в своей совокупности составляют призыв.

Можно изобразить вышеобозначенные моменты в виде схемы:

Призыв = медицинское освидетельствование + заседание призывной комиссии + организация отправки

Будучи элементами призыва, рассматриваемые мероприятия могут производиться только в сроки призыва. Практикуемые врачами военных комиссариатов медицинские освидетельствования в марте и сентябре в войсковые части в январе незаконны. Результаты медицинского освидетельствования до начала призывной кампании ничтожны и не имеют юридической силы.

Призыв трех определенных категорий граждан производится в иные сроки, определенные ст. 25 указанного Федерального закона. Эти исключения таковы:

а) граждане, проживающие в отдельных районах Крайнего Севера или отдельных местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, призываются на военную службу с 1 мая по 15 июля или с 1 ноября по 31 декабря. Перечень указанных районов и местностей, а также сроки призыва на военную службу граждан, проживающих в этих районах и местностях, определяются Генеральным штабом Вооруженных Сил РФ;

б) граждане, проживающие в сельской местности и непосредственно занятые на посевных и уборочных работах, призываются на военную службу с 15 октября по 31 декабря;

в) граждане, являющиеся педагогическими работниками образовательных организаций, призываются на военную службу с 1 мая по 15 июля.

Важно заметить, что каждый этап призыва имеет в своем завершении юридически значимые последствия.

Медицинское освидетельствование завершается вынесением врачами-специалистами и врачом, руководящим работой по медицинскому освидетельствованию граждан, подлежащих призыву на военную службу, заключения о годности гражданина к военной службе. Заключение предопределяет содержание решения призывной комиссии.

На *заседании призывной комиссии* выносится решение о призыве на военную службу (об освобождении от призыва, о предоставлении отсрочки от призыва, о направлении на альтернативную гражданскую службу, о зачислении в запас). От содержания решения зависит проведение отправки к месту прохождения военной службы. Таким образом, *отправка* – не обязательный, а факультативный элемент призыва.

Отправка к месту прохождения военной службы определяет правовой статус гражданина. Согласно п. 10 ст. 38 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” гражданин теряет статус призывника и приобретает статус военнослужащего в день убытия из военного комиссариата субъекта Федерации к месту прохождения военной службы. Одновременно с убытием из военного комиссариата субъекта Федерации к месту прохождения военной службы гражданину приказом военного комиссара субъекта Федерации присваивается воинское звание “рядовой”.

Заключение врача, решение призывной комиссии, а также действия должностных лиц, выразившиеся в отправке к месту прохождения военной службы, можно оспорить в суде.

Важное место в призывных мероприятиях играет **воинский учет**.

Воинский учет представляет собой форму учета призывных и мобилизационных людских ресурсов.

Основной целью воинского учета является обеспечение полного и качественного укомплектования призывными людскими ресурсами Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в мирное время, а также обеспечение в периоды мобилизации, военного положения и в военное время. Возможно выделить принципы воинского

учета, такие как полнота и достоверность, объективность и целостность системы воинского учета.

Основными законами, раскрывающими сущность, содержание и организацию воинского учета и бронирования граждан, пребывающих в запасе, являются Федеральные законы: “Об обороне” от 31 мая 1996 г.⁴, “О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации” от 26 февраля 1997 г.⁵ и вышеуказанный “О воинской обязанности и военной службе”.

Подпункт “а” п. 1 ст. 22 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” также предусматривает, что призыву на военную службу подлежат граждане, состоящие или обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе.

Порядок осуществления воинского учета определяют указанный Закон в ст. 8-10, Положение о воинском учете (утв. Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. № 719)⁶, иные нормативно-правовые акты.

Воинский учет военнообязанных подразделяется на общий и специальный. Это установлено в п. 16 указанного Положения.

На специальном воинском учете состоят военнообязанные, которые в установленном порядке бронируются за органами государственной власти, органами местного самоуправления или организациями на периоды мобилизации, военного положения и в военное время, а также проходящие службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ на должностях рядового и начальствующего состава.

Остальные военнообязанные состоят на общем воинском учете.

В отношении военнообязанных, работающих в федеральных органах исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, состоящих на общем воинском учете, военные комиссариаты при наличии заявок указанных федеральных органов исполнительной власти составляют планы по направлению их для работы на должностях гражданского персонала в этих органах в периоды мобилизации, военного положения и в военное время.

Воинский учет осуществляется по месту жительства граждан военными комиссариатами, а граждан, прибывших на место пребывания на срок *более трех месяцев*, – по месту их пребывания. За состояние воинского учета отвечают военные комиссары. На территориях, на которых отсутствуют военные комиссариаты, полномочия на осуществление воинского учета передаются органам местного самоуправления поселений и органам местного самоуправления городских округов. Совокупность таких полномочий именуется первичным воинским учетом.

Следует различать *постановку граждан на воинский учет* и *первоначальную постановку граждан на воинский учет*:

по кругу подлежащих постановке на учет лиц. Первоначальная постановка осуществляется только в отношении граждан в год достижения ими 17 лет;

по сроку проведения мероприятий. Если постановка граждан на воинский учет может осуществляться кругло-

году, то первоначальная постановка – только в период с 1 января по 31 марта (п. 1 ст. 9 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе”; п. 34 Положения о воинском учете);

по органу, осуществляющему постановку на учет. Первоначальная постановка граждан на воинский учет осуществляется *комиссиями по постановке граждан на воинский учет*, а не военными комиссариатами (там же).

Данная комиссия в соответствии с указанным выше Законом (п. 5 ст. 9) имеет следующий состав:

военный комиссар соответствующей территории либо заместитель военного комиссара – председатель комиссии;

представитель местной администрации;

специалист по профессиональному психологическому отбору;

секретарь комиссии;

врачи-специалисты.

В рамках осуществления постановки на воинский учет военный комиссариат совершает юридически значимые действия – ставит граждан на воинский учет. В рамках первоначальной постановки на воинский учет принимается решение *комиссии по постановке граждан на воинский учет*. Комиссия согласно п. 6 ст. 9 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” принимает следующие решения:

о внесении на рассмотрение призывной комиссии вопроса об освобождении от исполнения воинской обязанности гражданина, признанного не годным к военной службе;

о внесении на рассмотрение призывной комиссии вопроса о зачислении в запас гражданина, признанного ограниченно годным к военной службе;

о постановке на воинский учет – в отношении всех прочих подлежащих первоначальной постановке на воинский учет граждан.

Таким образом, можно вышеизложенное обозначить в виде схемы:

| | |
|--|---------------------------|
| Воинский учет | |
| Первоначальная постановка на воинский учет | |
| Первичный воинский учет | |
| Общий воинский учет | Специальный воинский учет |

Граждане, которым присвоена категория годности “В” или “Д”, на воинский учет комиссией по постановке граждан на воинский учет ставиться не должны. Между тем п. 34 Положения о воинском учете идет вразрез с требованиями закона и наделяет комиссию по постановке граждан на воинский учет полномочиями по постановке на воинский учет граждан, признанных ограниченно годными к военной службе. В условиях коллизии норма права действует та, которая установлена более высоким актом в иерархии нормативно-правовых актов.

В соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона “О воинской обязанности и военной службе” граждане, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации, освобождены от *обязанности состоять на воинском учете*, а если гражданин не состоит на воинском учете, то согласно п/п. “а” п. 1 ст. 22 указанного Закона он не является подлежащим призыву на военную службу, что нарушает принцип равенства обязанностей граждан. В связи с этим было бы

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1014.

⁶ См.: Росс. газ. 2006. 6 дек.

целесообразнее внести изменения в ст. 8 и 22 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», в соответствии с которыми граждан, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации, включить в категорию подлежащих призыву.

Воинскому учету в военных комиссариатах, органах местного самоуправления и организациях на основании п. 14 Положения о воинском учете подлежат граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе (далее – призывники); граждане, пребывающие в запасе (т.е. военнообязанные).

Не подлежат воинскому учету в военных комиссариатах, органах местного самоуправления и организациях согласно п. 15 Положения о воинском учете граждане:

а) *освобожденные от исполнения воинской обязанности* в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе»;

б) проходящие военную службу или альтернативную гражданскую службу;

в) отбывающие наказание в виде лишения свободы;

г) женского пола, не имеющие военно-учетной специальности;

д) постоянно проживающие за пределами Российской Федерации;

е) имеющие воинские звания офицеров и пребывающие в запасе Службы внешней разведки РФ и Федеральной службы безопасности РФ.

До 1 января 2008 г. указанный Закон в п/п. «б» п. 1 ст. 22 предусматривал возможность призыва граждан мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, окончивших государственные, муниципальные или имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) негосударственные образовательные учреждения высшего профессионального образования и зачисленных в запас с присвоением воинского звания «офицер». На практике при применении данной нормы возникали вопросы, ответов на которые не было в законодательстве того времени.

Исполнение гражданами воинской обязанности обеспечивается в пределах своей компетенции органы государственной власти, иные государственные органы и учреждения, органы местного самоуправления, организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности и их должностные лица. Компенсация расходов, понесенных организациями и гражданами в связи с исполнением Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», осуществляется за счет средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством РФ⁷.

При увольнении с военной службы в запас Вооруженных Сил РФ гражданин обязан явиться в двухнедельный срок со дня исключения из списков личного состава воинской части в военный комиссариат или иной орган, осуществляющий *воинский учет*, по месту жительства для постановки на *воинский учет* (абз. 3 п. 1 ст. 10 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»). Запас Вооруженных

Сил РФ создается, в частности, из граждан, уволенных с военной службы с зачислением в запас (п. 1 ст. 52 указанного Федерального закона).

Документы первичного воинского учета заполняются на основании следующих документов:

а) удостоверения гражданина, подлежащего призыву на военную службу, – для призывников;

б) военного билета (временного удостоверения, выданного взамен военного билета, – для военнообязанных; выдается в случае отсутствия документов, являющихся основанием для выдачи военного билета, или при необходимости проверки их подлинности).

Формы документов воинского учета (военного билета солдата, матроса, сержанта, старшины, прапорщика, мичмана; военного билета офицера запаса; временного удостоверения, выданного взамен военного билета; временного удостоверения, выданного взамен военного билета офицера запаса; удостоверения гражданина, подлежащего призыву на военную службу), а также формы документов первичного воинского учета, по которым осуществляется первичный воинский учет в органах местного самоуправления, порядок их ведения и хранения установлены в приложении № 8 к Инструкции по обеспечению функционирования системы воинского учета граждан Российской Федерации, утвержденной Приказом министра обороны РФ от 19 ноября 2007 г. № 500⁸.

Перечень обязанностей граждан по воинскому учету установлен в ст. 10 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». Среди них новое требование о том, что граждане, подлежащие призыву на военную службу, *выезжающие* в период проведения призыва на срок *более трех месяцев* с места жительства или места пребывания, должны *лично* сообщить об этом в военный комиссариат, в котором они состоят на воинском учете или не состоят, но обязаны состоять на воинском учете, либо в соответствующий орган местного самоуправления поселения, или соответствующий орган местного самоуправления городского округа, осуществляющий первичный воинский учет. Предполагается, что данное нововведение будет способствовать дополнительно контролю по соблюдению гражданами обязанностей по воинскому учету.

Граждане, призванные на военную службу, поступившие на военную службу по контракту, а также поступившие в военные образовательные учреждения профессионального образования, снимаются с воинского учета граждан мужского пола, не пребывающих в запасе. Снятие с воинского учета граждан, не пребывающих в запасе, лиц, призванных на военную службу, производится на основании отметок военного комиссариата субъекта Федерации об отправке граждан к месту прохождения военной службы во втором экземпляре списков по форме № 25. На практике возникают ситуации, когда гражданину, поступившему на военную службу по контракту или поступившему в военно-учебное заведение, направляется повестка о призыве его на военную службу. Как правило, это бывает вызвано несогласованностью действий отдельных органов военного управления.

Граждане и должностные лица, виновные в неисполнении обязанностей по воинскому учету, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Проблем правового регулирования призыва еще достаточно много.

⁷ См.: постановление Правительства РФ «О порядке компенсации расходов, понесенных организациями и гражданами Российской Федерации в связи с реализацией Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»» от 1 декабря 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 5062.

⁸ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 13.

Полагаем, что по мере создания необходимых условий комплектование Вооруженных Сил РФ следует постепенно переводить на контрактную основу, что сейчас в определенной степени и происходит. Например, в Казахстане полная отмена призыва планируется в 2016 г.

Считаем, что необходимо возложить воинскую обязанность на граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за ее пределами, для соблюдения конституционного принципа равенства обязанностей граждан.

Существует также необходимость на законодательном уровне увеличить призывной возраст с 18 до 20 лет; увеличить возраст, по достижении которого гражданин не подлежит призыву, с 27 до 30 лет; усилить контроль за качественным уровнем призываемого контингента путем предоставления возможности гражданину в полной мере овладеть специальными навыками и умениями для нужд современной технологичной армии, где сегодня ощущается нехватка грамотных специалистов в различных технических сферах.

В связи с тем, что законодательство, регулирующее призыв граждан, не отличается конкретностью и полнотой правового регулирования, целесообразно:

а) определить в нормативно-правовом акте юридическое содержание категорий граждан, прошедших военную службу в Вооруженных Силах РФ и в другом государстве, а также альтернативную гражданскую службу в другом государстве, для освобождения их в соответствии с законом от призыва на военную службу;

б) в правовые нормы, в соответствии с которыми предоставляется гражданам отсрочка от призыва (для ухода за родственниками, достигшими пенсионного возраста по старости; в связи с поступлением на работу в государственные организации, перечень которых определен Правительством

РФ; на службу в органы внутренних дел, таможенные органы; с обучением в образовательных учреждениях, указанных в законе), внести изменения и дополнения;

в) дополнить Федеральный закон “О воинской обязанности и военной службе” правовой нормой, устанавливающей возможность перевода гражданина, не прошедшего военную службу, не достигшего предельного возраста призыва и переданного в запас, в категорию подлежащего призыву, если прекратились правовые основания, в соответствии с которыми он был передан в запас.

В связи с тем, что деятельность призывных комиссий района и субъекта Федерации в настоящее время в полной мере не урегулирована и порядок их работы не определен, для правильного применения закона и единого содержания принимаемых решений должен быть принят нормативно-правовой акт, устанавливающий регламент работы этих комиссий, полномочия и обязанности их членов.

С нашей точки зрения, необходимо развивать досудебные (внесудебные) формы административного обжалования, которые позволили бы гражданам эффективно и в оперативные сроки подавать жалобы на действия (бездействие) должностных лиц. Существует также потребность прописать подробные процессуальные гарантии прав призывников и их представителей.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод, что в настоящее время, несмотря на уже проведенные реформы в области призыва граждан на военную службу, есть объективная необходимость дальнейшего реформирования и законодательных нововведений в данной сфере. В современном меняющемся мире, где военно-политическая обстановка уже не та, что была при существовании СССР, необходимо искать другие пути и способы комплектования Вооруженных Сил РФ.