

## **Защита социальных прав военнослужащих органами военной прокуратуры**

В Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, принятой 9 декабря 1998 г. Генеральной Ассамблеей ООН<sup>1</sup>, подчеркнуто, что основная ответственность за соблюдение прав человека лежит на государстве. При этом каждое государство должно обеспечивать эффективные гарантии прав и свобод (ч. 2 ст. 2). Для решения такой задачи государство обязано обеспечивать создание и развитие национальных учреждений по вопросам защиты прав человека и основных свобод на всей территории, находящейся под его юрисдикцией.

Общеизвестно, что защита нарушенных прав и свобод человека и гражданина судом наиболее эффективна и цивилизована. В то же время судебные органы не единственные в осуществлении защиты прав и основных свобод личности.

Международно-правовые акты о правах человека также не содержат обязательных положений об их защите исключительно в судебном порядке. Согласно п. «б» ч. 3 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>2</sup> государство обязано обеспечить право на правовую защиту для любого лица не только судебными, но и административными властями или любым компетентным органом.

---

\* Начальник отдела анализа и обобщения судебной практики, законодательства и статистики Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, кандидат юридических наук.

\*\* Заместитель военного прокурора 319 военной прокуратуры гарнизона СКВО.

<sup>1</sup> См.: Неправительственные правозащитные организации Российской Федерации : справочник. М., 2002. С. 262.

<sup>2</sup> См.: Международная защита прав и свобод человека : сборник документов. М., 1990. С. 32–53.

Анализ современного российского законодательства позволяет выявить обширный массив нормативных актов, регулирующих и закрепляющих основы правового обеспечения социальных прав военнослужащих.

В частности, статья 3 Федерального закона от 27 мая 1998 г. (в ред. от 28.12.2010 г.) «О статусе военнослужащих»<sup>1</sup> предусматривает, что правовая защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей является функцией государства и предусматривает закрепление в законах и иных нормативных правовых актах прав, социальных гарантий и компенсаций указанных лиц и иных мер их социальной защиты, а также правовой механизм их реализации.

Реализация мер правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей возлагается на органы государственной власти, органы местного самоуправления, суды, правоохранительные органы, а также командиров (начальников) воинских частей, организаций, предприятий и учреждений.

Значительная часть вопросов правового положения военнослужащих регламентируется Федеральными законами от 28 марта 1998 г. (в ред. от 28.12.2010 г.) «О воинской обязанности и военной службе»<sup>2</sup>, от 31 мая 1996 г. (в ред. от 23.12.2010 г.) «Об обороне»<sup>3</sup>, а также общевоинскими уставами. Кроме того, имеется множество ведомственных правовых актов, регламентирующих обязанности должностных лиц по обеспечению социальной защиты военнослужащих, к которым относятся приказы и директивы министра обороны РФ, руководителей других федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба.

В связи со спецификой правового положения, на которое неоднократно указывал в своих судебных актах Конституционный Суд РФ<sup>4</sup>, военнослужащие нуждаются в особой социальной защите, которую наряду с другими государственными органами призваны обеспечить органы военной прокуратуры.

Правовые основы организации и деятельности органов прокуратуры РФ, в том числе система построения органов прокуратуры, иерархичность, порядок назначения прокуроров, закрепляются как в Конституции РФ (ст. 129), так и в специальном Законе РФ от 17 января 1992 г. (в редакции Федерального закона от 17.11.1995 г., с последними изменениями от 28.12.2010 г.) «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>5</sup> (далее — Закон о прокуратуре).

Создание в России прокуратуры как отдельной власти — явление уникальное, поскольку именно она призвана стать балансом, уравновешивающим исполнение законов всеми органами власти.

Преимущество прокуратуры выражается в строго централизованном построении системы ее органов, что позволяет прокурорам действовать в едином направлении, согласованно решать возникающие проблемы укрепления законности и защиты прав граждан<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2011. № 1. С. 16; № 1. Ст. 30.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475; 2011. № 1. Ст. 16.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750; 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 6992.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.03.2004 г. № 6-П // Собрание законодательства РФ. 2004. № 13. Ст. 1251; Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2007 г. № 5-П // Собрание законодательства РФ. 2007. № 15. Ст. 1820.

<sup>5</sup> ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366; Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 2009. № 29. Ст. 3608; № 48. Ст. 5753; 2011. № 1. Ст. 16.

<sup>6</sup> См.: Прокурорский надзор в Российской Федерации. М., 2001. С. 32; Чурилов А. В. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора. М., 1999. С. 16–17; Шалумов М. С. Система функций российской прокуратуры. Кострома, 2003. С. 10; Мельников Н. В. Прокурорская власть и личность М., 2003. С. 45.

Основополагающим направлением деятельности органов российской прокуратуры является защита прав и свобод человека и гражданина от любых посягательств извне, поскольку «прокуроры всегда делали упор на осуществление надзора за исполнением законов, закрепляющих правовой статус личности, способствуя тем самым реальному обеспечению предоставленных гражданам Конституцией РФ прав и свобод»<sup>1</sup>.

Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора пронизывает всю многогранную деятельность прокурора. Какие бы действия ни совершал прокурор, реализуя предоставленные ему полномочия, в какой бы отрасли он ни осуществлял надзор, его в первую очередь интересует вопрос, соблюдаются ли права и свободы человека и гражданина. И если они не соблюдаются, прокурор принимает предусмотренные законом меры к восстановлению нарушенных прав и свобод. В связи с этим прокурорский надзор выступает одной из гарантий реального соблюдения прав и свобод человека и гражданина, важнейшим направлением прокурорской деятельности на современном этапе.

Следует отметить, что для более комплексного, эффективного и оперативного обеспечения прав военнослужащих в системе органов прокуратуры России была выделена военная прокуратура, деятельность которой основана на многочисленных нормативных актах, среди которых можно выделить как федеральные законы, так и подзаконные акты (приказы, инструкции).

Несмотря на широкое правовое регламентирование деятельности военной прокуратуры по обеспечению прав и законных интересов военнослужащих, в научных исследованиях недостаточно уделяется внимания деятельности военной прокуратуры. Полагаем, это связано с тем, что правозащитные функции были присущи российской прокуратуре, в том числе и органам военной прокуратуры, всегда. Однако защита от посягательств на права и свободы человека и гражданина, а применительно к военным прокурорам — защита прав и свобод военнослужащих, членов их семей — в законодательных актах о прокуратуре в специальное направление работы не выделялась, а «растворялась» среди других направлений ее деятельности. На первом плане стояла задача защиты и охраны от всяких посягательств общественного строя, политической и экономической систем государства, а в армии — безопасности страны, боеспособности и боевой готовности ее Вооруженных сил, установленного порядка несения воинской службы.

Вместе с тем при наличии принципа единства в формировании прокуратуры военная прокуратура, ее система, структура, организация деятельности имеет ряд специфических особенностей.

*Во-первых*, это особый порядок формирования и построения органов военной прокуратуры. Поскольку Вооруженные силы РФ строятся не по административно-территориальному принципу, территориальные прокуратуры не могут заменить подсистему военной прокуратуры. В силу чего органы военной прокуратуры организуются в соответствии с принципом строительства Вооруженных сил РФ и Военно-морского флота РФ.

*Во-вторых*, особый круг полномочий, которые выполняют исключительно органы военной прокуратуры. В соответствии с частью 4 статьи 46 Закона о прокуратуре свои полномочия органы военной прокуратуры осуществляют в Вооруженных силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с федеральным законодательством.

<sup>1</sup> Винокуров Ю. Е., Коробейников Б. В. и др. Прокурорский надзор : учебник. М., 2006. С. 94.

*В-третьих*, особый порядок прохождения службы в органах военной прокуратуры. Согласно Закону о прокуратуре «Порядок прохождения службы военными прокурорами и следователями военных следственных управлений регулируется как настоящим Законом, так и Федеральными законами „О воинской обязанности и военной службе” и „О статусе военнослужащих”» (ч. 3 ст. 40).

*В-четвертых*, особый порядок финансирования и материально-технического обеспечения органов военной прокуратуры. Данная особенность характеризуется тем, что финансирование деятельности военной прокуратуры согласно ст. 50 Закона о прокуратуре осуществляется соответственно Министерством обороны РФ, Пограничной службой ФСБ РФ, командованием других войск, воинских формирований и органов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что сфера обеспечения прав и социальных гарантий военнослужащих находится в поле зрения военных прокуроров постоянно. Жизнь убедительно доказывает: эти вопросы являются неременным условием нормального морально-психологического климата в войсках — одного из важнейших элементов их боеспособности. Ежегодно в органы военной прокуратуры направляются десятки тысяч жалоб от военнослужащих, от лиц, уволенных с военной службы, членов семей военнослужащих. Обращения затрагивают различного рода вопросы — от неуставных отношений при прохождении военной службы и до денежного содержания.

Одним из приоритетных направлений деятельности военной прокуратуры, исходя из специфики выполняемых ею функций, выступает надзорная деятельность за соблюдением прав и свобод военнослужащих, других категорий граждан, которая, как показывает практика, достаточно многогранна, она включает в себя следующие направления.

**Во-первых**, надзорная функция за соблюдением законодательства в области социальных гарантий военнослужащих.

Основные направления прокурорского реагирования воплощены в следующих видах надзора:

— *надзор за исполнением законодательства, регламентирующего безопасные условия прохождения военной службы*. Так, обязанности воинских должностных лиц по созданию здоровых и безопасных условий военной службы закреплены в уставах, положениях, инструкциях, в распорядке дня, регламенте служебного времени и других служебных документах, регламентирующих быт и условия военной службы.

Особое внимание на проблему безопасности условий прохождения военной службы обращал и Уполномоченный по правам человека в РФ. В Специальном докладе от 1 июля 2005 г. отмечается, «серьезнейшая российская проблема состоит в том, что в наших Вооруженных силах сохраняется неприемлемо высокий уровень так называемых “небоевых” потерь — травматизма и гибели военнослужащих по причинам, не связанным с участием в боевых действиях».

По данным Военного следственного управления Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации в 2009 г. общее количество потерпевших от неуставных отношений между рядовыми увеличилось на 6,1 % по сравнению с 2008 г. и составило 1920 человек. Число погибших от неуставных отношений между рядовыми снизилось на 25 % и составило 9 человек. От рукоприкладства (должностные преступления) в 2009 г. пострадал 1501 человек, что на 5,5 % мень-

ше, чем в 2008. Число погибших от рукоприкладства снизилось на 50 % и составило 6 человек. При всем желании эту информацию все же нельзя назвать вселяющей оптимизм. Причем не только потому, что пострадавших все равно недопустимо много. Представляется, что официальные показатели такого рода — это лишь вершина айсберга<sup>1</sup>;

— *надзор за исполнением законодательства о социальной защите военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, принимавших участие в боевых действиях, а также пострадавших в ходе вооруженных конфликтов, и членов их семей.* В деятельности органов военной прокуратуры надзор за исполнением законодательства о социальной защите указанных военнослужащих занимает одно из основных мест. Несмотря на то, что с 1 января 2006 г. Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 г. № 747 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2004 года № 65»<sup>2</sup> военнослужащим, участвующим в КТО соответствующая выплата денежного вознаграждения отменена, около 30 % от общего числа поступивших обращений связана с невыплатой денежных средств и вознаграждения за участие в КТО, что свидетельствует о серьезных просчетах Минобороны России и командования войсками Северо-Кавказского военного округа в организации порядка расформирования войсковых частей и военных комендатур группировки войск в горной части Чеченской Республики, ненадлежащей работе воинских должностных лиц указанных подразделений по своевременному и полному обеспечению военнослужащих денежным довольствием и дополнительными денежными выплатами.

Так, Главный военный прокурор С. Н. Фридинский указывал, что в связи с частыми нарушениями социальных прав военнослужащих органами военной прокуратуры активизирована деятельность по надзору за соблюдением органами военного управления и воинскими должностными лицами прав и социальных гарантий военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, членов их семей и других граждан<sup>3</sup>;

— *надзор за исполнением законодательства, регламентирующего вопросы обеспечения военнослужащих установленными нормами и видами довольствия.* Практика показывает, что достаточно часто военнослужащих ограничивают в этом виде социальных гарантий;

— *надзор за исполнением законодательства о жилищных правах военнослужащих.* Чрезвычайно важное направление деятельности органов военной прокуратуры — это надзор за исполнением жилищного законодательства. Государством предпринимаются беспрецедентные меры по решению жилищных проблем военнослужащих. Задача военной прокуратуры — поставить прочный заслон тем, кто данную проблему использует как способ наживы.

Только в сфере надзора за исполнением законодательства о жилищных правах военнослужащих военными прокурорами по итогам 2009 г. было выявлено более 4,5 тыс. нарушений законов, а по результатам проверок восстановлены нарушенные права свыше 16,2 тыс. граждан<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека Российской Федерации за 2009 год // Российская газета. 2010. 28 мая; Выступление Главного военного прокурора С. Н. Фридинского на расширенной коллегии Главной военной прокуратуры от 01.02.2009 г. // Право и безопасность. 2009. № 2; Гаврилов Ю. Право кулака // Российская газета. 2010. 21 июня.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2005. № 51. Ст. 5535.

<sup>3</sup> См.: Выступление Главного военного прокурора С. Н. Фридинского ...

<sup>4</sup> Там же.

Военной прокуратурой осуществляется надзор за исполнением законодательства об обязательном личном государственном страховании военнослужащих и надзор за исполнением законодательства о порядке рассмотрения и разрешения обращений граждан и иные виды надзора.

В случае обнаружения нарушений законов о социальной защищенности военнослужащих военный прокурор принимает меры к восстановлению нарушенных прав, используя полномочия, предоставленные ему Законом о прокуратуре Российской Федерации (ст. 22).

Военными прокурорами эффективно осуществляется надзорная деятельность на многих направлениях. Причем не только по выявлению нарушений закона, но и по контролю за принятием действенных мер к их устранению.

Практика свидетельствует, что именно военный прокурор является одним, а нередко и единственным гарантом обеспечения защиты и восстановления нарушенных прав военнослужащих и членов их семей<sup>1</sup>.

Основываясь на анализе проведенных исследований, предлагаем сформулировать следующее понятие прокурорского надзора за соблюдением социальных прав и свобод военнослужащих.

***Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав и свобод военнослужащих*** – это систематизированный комплекс мероприятий, выполняемый военными прокурорами, направленный на выявление и пресечение нарушений закона органами военного управления и другими должностными лицами и принятие мер по их реальному устранению с целью восстановления нарушенных прав и свобод военнослужащих и членов их семей.

Следует отметить, что правозащитная работа военной прокуратуры не ограничивается только надзорной деятельностью.

***Во-вторых***, важной составляющей деятельности органов военной прокуратуры по защите прав военнослужащих и интересов государства является участие в гражданском и арбитражном судопроизводстве.

Реализация данной деятельности основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса, Арбитражного процессуального кодекса, а также иных федеральных законов.

В соответствии со статьей 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Во исполнение положений ГПК РФ Генеральным прокурором РФ от 2 декабря 2003 г. был издан Приказ № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве»<sup>2</sup>. Согласно данному приказу заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам обеспечить участие прокуроров в гражданском процессе, используя предоставленные ГПК РФ полномочия.

<sup>1</sup> См.: *Волевозд А. Г.* Правовые аспекты военно-практических отношений: защита прав человека в военной сфере // Демократический контроль над военной сферой в России и странах СНГ. М., 2007. С. 78.

<sup>2</sup> Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Тула, 2004. Т. 1.

Как показывает судебная практика, военные прокуроры достаточно часто обращаются в суды общей юрисдикции в целях защиты социальных прав военнослужащих, в частности жилищных прав, трудовых прав, пенсионных прав<sup>1</sup>.

Участие прокуроров, в том числе военных прокуроров, в арбитражном процессе закреплено в ст. 52 Арбитражного процессуального кодекса РФ. Во исполнение положений данной статьи Генеральным прокурором РФ 5 июня 2003 г. был издан Приказ № 20 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»<sup>2</sup>. В приказе отмечается, что «заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам управлений и отделов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, военным и иным специализированным прокурорам своевременно использовать свои полномочия по подготовке и предъявлению в арбитражные суды исков и заявлений с целью устранения и пресечения нарушений закона, участию в рассмотрении арбитражных дел, обжалованию незаконных и необоснованных судебных актов.

**В-третьих**, оказание военнослужащим иной правовой помощи, не связанной ни с надзорной деятельностью, ни с представительством в судах.

В Вооруженных силах и других воинских формированиях РФ, в отличие от Вооруженных сил ряда других стран, нет ни военной полиции (милиции), ни адвокатов, поэтому российские военнослужащие лишены возможности обращаться в эти органы непосредственно по месту расположения своих частей и подразделений. Гражданские юридические консультации в большинстве случаев размещаются вдали от воинских частей, поэтому военнослужащим, особенно солдатам и сержантам, проходящим военную службу по призыву, свободное время которых ограничено, обращаться к гражданским адвокатам затруднительно. Кроме того, обращение военнослужащих за юридической помощью к адвокатам за восстановлением нарушенных прав в суде требует соответствующих материальных затрат. Военными прокурорами эта работа осуществляется бесплатно, более оперативно, поэтому военнослужащие, в тех случаях когда судебное решение конфликта (восстановление нарушенных прав) не является единственно возможным, обычно обращаются непосредственно в военную прокуратуру.

Острота современной ситуации с законностью и правопорядком в Вооруженных силах и других воинских формированиях страны, специфика проводимой военной реформы диктуют необходимость максимального использования правозащитного потенциала всех государственных органов, в том числе, естественно, и военной прокуратуры. Усиление влияния военной прокуратуры на состояние законности, правопорядка, защиты прав военнослужащих и интересов государства в поддержании боеспособности и боевой готовности наших Вооруженных сил, безусловно, должно находиться в рамках обеспечения происходящих процессов военного строительства.

Подводя итог, следует отметить, что в современный период военная прокуратура выполняет значительный объем работы по обеспечению социальных прав

<sup>1</sup> См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2007 г., утвержденный Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 1 августа 2007 г. // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2007. № 12. Ч. 2; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 02.07.2009 № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 9.

<sup>2</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2003. № 10.

---

военнослужащих и справляется с поставленными ей задачами. Вместе с тем ситуация с социальными правами военнослужащих остается достаточно сложной и напряженной, что в конечном счете может отразиться на обороноспособности государства. В целях исправления сложившейся ситуации следует усилить работу органов военной прокуратуры по таким направлениям, как: противодействие коррупции в Вооруженных силах; усиление контроля за целевым расходованием средств федерального бюджета, выделенных на социально значимые программы; надзор за соблюдением органами военного управления и воинскими должностными лицами прав и социальных гарантий военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, членов их семей и других граждан; усиление совместной работы с общественными правозащитными организациями.