

Социальные гарантии участникам специальной военной операции: учебное пособие со справочником (коллектив авторов) (под ред. О.Г. Безбабнова, А.И. Землина, В.М. Корякина). - Специально для Системы ГАРАНТ, 2024 г.

Уважаемые читатели!

Учебное пособие "Социальные гарантии участникам специальной военной операции", подготовленное совместно с представителями военно-правовой науки и специалистами юридической службы Вооруженных Сил Российской Федерации, посвящено формам реализации социальных гарантий, предоставляемых участникам специальной военной операции.

Поддержка участников и ветеранов СВО сегодня является важнейшим направлением деятельности государства и институтов гражданского общества.

Для совершенствования этой работы в издании представлена исчерпывающая и актуальная информация по различным аспектам социальной поддержки участников спецоперации. Авторы данного издания учли практический опыт и знания военных юристов, изложив их на доступном для понимания языке.

Уверен, что эти знания помогут вам разобраться в тонкостях и механизмах реализации и применения действующего законодательства, устанавливающих социальные гарантии участникам СВО, а также будут способствовать совершенствованию подготовки и дополнительного профессионального образования.

Учебное пособие призвано повысить уровень правовой информированности участников специальной военной операции, а также качества разъяснительной и консультационной работы, защите законных прав и интересов военнослужащих и членов их семей.

Цаликов Р.Х.,
Первый заместитель Министра обороны
Российской Федерации, кандидат экономических
наук, заслуженный экономист Российской Федерации

Предисловие

Безбабнов О.Г.,
руководитель Правового департамента Министерства
обороны Российской Федерации - начальник
юридической службы Вооруженных
Сил Российской Федерации, действительный
государственный советник Российской Федерации
класса, заслуженный юрист Российской Федерации

Условия проведения специальной военной операции, специфика решаемых военнослужащими задач, категории ее участников потребовали внесение изменений в широкий круг отраслей права. Изменениям претерпели уголовное, административное, трудовое законодательство, законодательство о воинской обязанности и военной службе, а также о предоставлении социальных гарантий.

Принятые в связи с проведением специальной военной операции федеральные законы и иные нормативные правовые акты, значительно изменили не только порядок прохождения военной службы, но и правовые основы предоставления социальных гарантий военнослужащим и членам их семей, вследствие чего скомпилировать весь объем данных сложно даже практикующему юристу. Военнослужащему за каждым интересующим разъяснением его прав приходится обращаться к вышестоящему командиру, специалисту юридической службы или прибегать к самостоятельному поиску требуемого нормативного правового акта. Скорее всего под рукой у него не окажется справочных правовых систем и печатных изданий, и не найдя информацию самостоятельно, военнослужащий не решится беспокоить кого-либо по вопросу, интересующему только его одного, и останется в неведении относительно своих прав.

Настоящее справочное издание, посвященное анализу правовых основ предоставления

социальных гарантий участникам специальной военной операции, уникальное по своему содержанию и структуре, сочетающее в своем содержании высокую степень научной основательности с практической ориентированностью полученных результатов и представленных материалов, окажет помощь не только слушателям, студентам и преподавателям юридических дисциплин, юристам, командирам, но и всем военнослужащим.

Использование в деятельности подразделений (должностных лиц) юридической службы дидактических, справочных и методических материалов, предлагаемых в настоящем уникальном по своему содержанию и структуре издании, будет способствовать повышению эффективности правового обеспечения повседневной деятельности войск; консультирования военнослужащих и членов их семей, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил; работы с обращениями граждан; организации правового обучения.

Налаженное многолетнее системное и плодотворное сотрудничество Правового департамента Министерства обороны Российской Федерации с представителями научной школы (ВНШ-144), созданной и функционирующей в ФГКВОУ ВО "Военный университет имени князя Александра Невского" Министерства обороны Российской Федерации под руководством профессора А.И. Землина, позволило обеспечить подготовку настоящего издания и я выражаю надежду, что оно поможет систематизировать и лучше разобраться в правовых основах предоставления социальных гарантий участникам СВО и займет почетное место в учебных и личных библиотеках.

К читателю от редактора

Землин А.И.,
заведующий кафедрой ФГБОУ ВО "Российский
государственный социальный университет", научный
сотрудник ФГКВОУ ВО "Военный университет
имени князя Александра Невского"
Министерства обороны Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор, заслуженный
деятель науки Российской Федерации;
действительный член Академии военных наук,
руководитель направления Научно-экспертного
совета ФГБУН "Центр исследования проблем
безопасности" Российской академии наук;
руководитель ВНШ-144 (по классификатору Минобороны России)

Учебное пособие со справочником, подготовленные в результате плодотворного взаимодействия военных ученых-юристов, представителей военно-научной школы, функционирующей в ФГКВОУ ВО "Военный университет имени князя Александра Невского" Министерства обороны Российской Федерации (ВНШ-144 по классификатору Минобороны России) со специалистами Правового департамента Министерства обороны Российской Федерации, возглавляемого О.Г. Безбабновым, посвящено системному анализу видов и механизмов реализации социальных гарантий участникам специальной военной операции. Перечень социальных гарантий, систематизированных авторским коллективом, включает: дополнительные денежные выплаты, включая страховые выплаты; льготы в сфере образования; дополнительные социальные гарантии в пенсионном обеспечении; в жилищной сфере; в сфере медицинского обеспечения; в сфере труда и занятости; налоговые льготы, а также иные дополнительные социальные гарантии.

Учебное пособие и справочник рекомендуются для использования в образовательном процессе при подготовке курсантов и слушателей Военного университета по специальностям: 38.05.01 Экономическая безопасность; 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности, при проведении занятий по дисциплинам: "Военная администрация"; "Правовая работа в Вооруженных Силах"; "Прокурорский надзор"; "Основы права и военная администрация" и др.

Материалы, представленные в настоящем издании, могут оказать помощь в проведении занятий на курсах переподготовки и повышения квалификации военных специалистов, государственных гражданских служащих и гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации во целом ряду ВУС и специализаций, реализуемых

Военным университетом.

В качестве научно-справочного пособия издание окажет практическую помощь специалистам военно-юридической службы, финансово-экономических и военно-политических органов, работникам военных комиссариатов в системном анализе законодательства о предоставляемых участникам специальной военной операции льготах и социальных гарантиях, подготовке необходимых для их реализации решений и оформления необходимых документов, консультировании военнослужащих и членов их семей, защите прав участников специальной военной операции, законного разрешения возникающих споров.

К читателю от редактора

Корякин В.М.,
профессор ФГКВОУ ВО "Военный
университет имени князя Александра Невского"
Министерства обороны Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
действительный член Академии военных наук

Учебное пособие и справочник являются результатом взаимодействия и сотрудничества военных ученых-юристов Военного университета и специалистов-практиков Правового департамента Министерства обороны Российской Федерации, что позволило обеспечить, с одной стороны, достаточный теоретический уровень материалов издания, а с другой - его практическую направленность на использование в учебном процессе, а также в организации правового обучения и правового просвещения военнослужащих и других граждан.

По результатам обучения у обучающихся должны быть сформированы компетенции:

- способность оперировать основными общеправовыми понятиями и категориями, анализировать и толковать нормы права, давать юридическую оценку фактам и обстоятельствам;

- способность разрабатывать процессуальные и служебные документы в сфере своей профессиональной деятельности;

- способность применять нормы материального и процессуального права в точном соответствии с правовыми принципами и действующими нормативными правовыми актами с учетом специфики отдельных отраслей права, принимать обоснованные юридические решения в соответствии с действующим законодательством.

Использование в образовательном процессе настоящего издания позволит вооружить обучающегося знаниями:

- правовых основ социальной защиты военнослужащих, членов добровольческих формирований, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей;

- общих положений военно-социального права, действующего в особые периоды, и порядка их применения в отношении участников СВО членов их семей;

- основных законодательных актов, содержащих нормы военно-социального права;

- основ законодательства о различных видах материального обеспечения участников боевых действий;

- правовых основ социальной поддержки ветеранов боевых действий, инвалидов, семей погибших военнослужащих.

В результате использования в процессе обучения материалов, представленных в пособии, будущий специалист получит навыки и умения:

- уверенно ориентироваться в нормах законодательства Российской Федерации, регламентирующего вопросы социальной защиты и социальной поддержки участников боевых действий и членов их семей;

- оперативно находить нужную правовую информацию и использовать ее в практической профессиональной деятельности;

- организовывать и осуществлять отдельные мероприятия по правовому обучению (воспитанию) участников СВО;

- принимать на правовой основе решения при рассмотрении вопросов, возникающих в процессе реализации социальных гарантий участников СВО и членов их семей;

- владеть юридической терминологией основных нормативных актов, содержащих нормы о социальных гарантиях участников СВО;

- владеть навыками составления (оформления) основных служебных документов, связанных с предоставлением социальных гарантий участникам СВО и их семьям.

При использовании данного издания в качестве учебного пособия и справочника в процессе повышения квалификации должностных лиц юридической службы, представителей иных структур органов военного управления освоение представленного материала позволит сформировать (усовершенствовать) у обучающихся необходимые для исполнения обязанностей по должностному предназначению профессиональные компетенции, закрепить навыки, необходимые для практической деятельности.

Раздел I. Участники специальной военной операции, основания назначения социальных гарантии и их виды

Труд военнослужащих, предполагающий не только значительное число дополнительных, не характерных для иных категорий государственных служащих и, тем более, работников, ограничений, запретов и дополнительных обязанностей, но и риск для жизни, должен быть обеспечен соответствующей степенью воздаяния со стороны государства*(1). В связи с этим вопросы правового регулирования возникающих при этом отношений, связанных с обеспечением достойного вознаграждения военнослужащих, традиционно относятся к предмету военного права*(2), системно, всесторонне и скрупулезно исследуются представителями военно-правовой науки*(3).

В частности, в трудах представителей военно-правовой науки рассматриваются вопросы, связанные с финансово-правовыми аспектами*(4) и порядком обеспечения военнослужащих денежным довольствием*(5). При этом следует отметить, что совместная подготовка научно-справочных изданий военными учеными-юристами и практическими работниками - представителями юридической службы Вооруженных Сил по вопросам обеспечения военнослужащих денежным довольствием имеет традиционный характер*(6).

Вполне естественно, что военными юристами особое внимание уделяется дополнительным социальным гарантиям, обусловленным особым характером служебной деятельности военнослужащих, связанной с обеспечением вооруженной защиты Отечества, проблемным вопросам компенсации установленных законодательством ограничения их прав и возложения дополнительных обязанностей*(7). Не менее значимым является исследование правового положения отдельных категорий военнослужащих*(8), вопросов медицинского обеспечения военнослужащих*(9), предоставления льгот в области образования*(10), предоставления жилых помещений*(11), социального обеспечения инвалидов и ветеранов боевых действий*(12).

В контексте социального обеспечения военнослужащего рассматривается целый ряд аспектов его правового статуса, включающих обязанности военнослужащих и их юридическую ответственность*(13).

Значительный блок вопросов образуют правовые аспекты пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной службы*(14).

Закономерен интерес военных юристов к проблемам дополнительных мер социально-правовой защиты граждан, относящихся к членам семей военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, иных категорий лиц, не являющихся военнослужащими*(15).

Изучение указанных и иных вопросов, составляющих предмет исследований, проводимых в течение продолжительного времени представителями Военно-научной школы (ВНШ-144 по Классификатору Минобороны России) "Правовое обеспечение деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации" ФГКВОУ ВО "Военный университет имени князя Александра Невского" Министерства обороны Российской Федерации, позволяет на основе применения методологии военно-правового исследования*(16) представить систематизированный материал, раскрывающий перечень видов и механизмы реализации социальных гарантий, предоставляемые участникам СВО и их семьям.

Вопросы реализации социальных гарантий, предоставляемых вооруженным защитникам Отечества, в настоящее время в условиях возрастания угроз национальной безопасности России*(17), проведения СВО, приобрели особое значение, что требует совместного с юридической службой Вооруженных Сил Российской Федерации научного и правового сопровождения*(18).

Вполне очевидно, что исследование правовых и организационных основ

предоставления социальных гарантий участникам специальной военной операции невозможно без однозначного, юридически обоснованного определения перечня субъектов, которым предоставляются такого рода социальные гарантии.

Формально-догматический анализ норм военного, социального законодательства, а также норм ряда иных отраслей права, дает основания для утверждения о том, что к числу субъектов, на которых могут распространяться нормы законодательства о социальных гарантиях участников специальной военной операции и их семей, относятся лица, поименованные в [Федеральном законе](#) от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ "О статусе военнослужащих".

В их число входят:

1) военнослужащие, к которым относятся граждане, проходящие военную службу по контракту:

- офицеры (высшие, старшие, младшие);
- прапорщики и мичманы;
- сержанты и старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по контракту

*(19);

2) граждане, призванные на военные сборы. Граждане, призванные на военные сборы, к участию в СВО не привлекаются;

3) граждане, пребывающие в мобилизационном людском резерве (резервисты). К ним относятся граждане, пребывающие в запасе, которые на добровольной основе заключили контракт о пребывании в резерве. Первый такой контракт заключается на срок три года, новый контракт может заключаться на срок три года, пять лет либо на меньший срок - до наступления предельного возраста пребывания в резерве*(20). Резервисты военнослужащими не являются; на них распространяются отдельные нормы [Закона](#) о статусе военнослужащих в специально оговоренных случаях. К участию в СВО резервисты привлекаются только в случае их призыва на военную службу по мобилизации либо заключения ими контракта о прохождении военной службы;

4) граждане, пребывающие в добровольческих формированиях, содействующих выполнению задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации и войска национальной гвардии, в период мобилизации, в период действия военного положения, в военное время, при возникновении вооруженных конфликтов, при проведении контртеррористических операций, а также при использовании Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации. Статус и предназначение добровольческих формирований определены [ст. 22.1](#) Федерального закона от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ "Об обороне". Такие граждане военнослужащими не являются, но на них в специально оговоренных случаях распространяются отдельные нормы [Закона](#) о статусе военнослужащих;

5) граждане, уволенные с военной службы. Нормы [Закона](#) о статусе военнослужащих распространяются далеко не на всех лиц, кто когда-либо в каком-либо качестве проходил военную службу в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах. В сферу действия законодательства о социальных гарантиях лиц, участвовавших в СВО, вовлечены следующие лица:

- имеющие право на получение пенсии по инвалидности вследствие повреждения здоровья в связи с участием в СВО*(21);

- обладающие статусом ветерана боевых действий*(22);

6) члены семей военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, а также граждан, пребывающих в добровольческих формированиях. К ним [Закон](#) о статусе военнослужащих относит:

- супруга (супруг);
- несовершеннолетние дети;
- дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет;
- дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения;

- лица, находящиеся на иждивении военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и граждан, пребывающих в добровольческих формированиях.

7) лица, принимавшие в соответствии с решениями органов государственной власти Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики участие в боевых действиях в составе Вооруженных Сил Донецкой Народной Республики, Народной милиции Луганской Народной Республики, воинских формирований и органов Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики начиная с 11 мая 2014 года ([подпункт 2.3 пункт 1 статьи 3, подпункт 9 статьи 4](#) Федерального закона от 12 января 1995 года N 5-ФЗ "О ветеранах");

8) лица, направлявшиеся для обеспечения выполнения задач в ходе специальной военной операции на территориях Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики с 24 февраля 2022 года, отработавшие установленный при направлении срок либо откомандированные досрочно по уважительным причинам ([подпункт 9 пункт 1 статьи 3](#) Федерального закона от 12 января 1995 года N 5-ФЗ "О ветеранах").

Указанными категориями перечень не исчерпывается, однако, принадлежность лица к какой-либо из перечисленных категорий является основанием для предоставления социальных гарантий, установленных для участников СВО и членов их семей.

В отношении военнослужащих [Закон](#) о статусе военнослужащих определяет:

а) их права и свободы, т.е. меру возможного поведения, возможность действовать по своему усмотрению, свободному выбору и волеизъявлению в пределах, установленных нормативными правовыми актами. Закон устанавливает, что на военнослужащих распространяются права и свободы, установленные законодательством для всех граждан, но с определенными ограничениями, обусловленными особым характером их служебной деятельности, связанной с обеспечением вооруженной защиты Отечества. В связи с такими ограничениями [Закон](#) о статусе военнослужащих устанавливает указанным лицам дополнительные социальные гарантии;

б) обязанности, т.е. нормативно определенные действия, которые подлежат реализации военнослужащими для выполнения возложенных на них функций и воплощения поставленных перед ними задач по подготовке к защите и вооруженной защите Отечества. Обязанности военнослужащих подразделяются на общие, должностные и специальные;

в) юридическую ответственность, т.е. возложение на виновных военнослужащих обязанности претерпевать негативные для них моральные и материальные санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, за несоблюдение правил поведения, установленных законами и подзаконными актами. В зависимости от сферы общественных отношений, в которой совершено правонарушение, а также от степени его тяжести и общественной опасности военнослужащие несут дисциплинарную, административную, материальную, гражданско-правовую и уголовную ответственность.

Для иных граждан, не являющихся военнослужащими, [Закон](#) о статусе военнослужащих устанавливает дополнительные меры социально-правовой защиты, обусловленные:

- непосредственным участием в обеспечении обороны страны (граждане, призванные на военные сборы; резервисты; граждане, пребывающие в мобилизационном людском резерве);

- наличием заслуг, связанных с прохождением ранее военной службы определенной продолжительности, выполнением задач в условиях вооруженных конфликтов, получением в период прохождения военной службы повреждения здоровья (граждане, уволенные с военной службы);

- принадлежностью к категории "член семьи военнослужащего, гражданина, уволенного с военной службы, гражданина, пребывающего в добровольческом формировании". Родство с военнослужащими и гражданами, уволенными с военной службы, дает право на дополнительные социальные гарантии в связи с тем, что денежное довольствие или пенсия, а также иные виды материального обеспечения (например, жилищное) являются во многих случаях единственным или основным источником средств к существованию членов семей таких граждан.

В результате реализации мероприятий призыва граждан на военную службу в рамках частичной мобилизации, объявленной [Указом](#) Президента Российской Федерации от 21 сентября 2022 г. N 647, в Вооруженных Силах Российской Федерации впервые после Великой Отечественной войны 1941 - 1945 гг. появилась новая, неизвестная современному военному праву категория военнослужащих - граждане, проходящие на военную службу по мобилизации, число которых довольно велико - более 300 000 человек.

Как показано выше, действующей редакцией [Закона](#) о статусе военнослужащих с точки зрения форм прохождения военной службы предусмотрены только две категории военнослужащих: военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, и военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в течение 12 месяцев. Вновь появившаяся категория - военнослужащие, проходящие военную службу по мобилизации, - в [Законе](#) о статусе военнослужащих не упоминается вовсе, что позволяет говорить о возникшем пробеле в военном законодательстве. Формально этот пробел вроде бы восполняется [пунктом 2](#) Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 2022 г. N 647, который определяет, что граждане Российской Федерации, призванные на военную службу по мобилизации, имеют статус военнослужащих, проходящих военную службу в Вооруженных Силах Российской

Федерации по контракту.

Однако такое формальное "приравнивание" никаким образом не решает возникших практических проблем реализации статуса мобилизованных граждан, о чем в военно-правовых изданиях идет оживленная дискуссия*(23).

Это обусловлено, прежде всего, тем, что военная служба по контракту и военная служба по мобилизации коренным образом различаются по своей правовой природе и происхождению:

- военная служба по контракту - это свободное волеизъявление гражданина, осознанный выбор им военной службы как вида профессиональной служебной деятельности, это специфическая форма реализации гражданином конституционного права на труд;

- военная служба по мобилизации - это форма исполнения обязанности защищать Отечество; волеизъявления гражданина для привлечения его к исполнению данной обязанности не требуется, желание или нежелание гражданина проходить военную службу правового значения не имеют. Это подтверждает Федеральный закон "О воинской обязанности и о военной службе", из п. 2 ст. 1 которого следует, что призыв на военную службу по мобилизации и прохождение военной службы в период мобилизации являются самостоятельными формами исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности.

Уже одно это не позволяет ставить знак равенства между военнослужащими по контракту и мобилизованными военнослужащими. С точки зрения добровольности прохождения военной службы военнослужащие по мобилизации больше тяготеют к военнослужащим по призыву, нежели по контракту. Однако и здесь не может быть отождествления статуса данных категорий военнослужащих. Прежде всего, это касается сроков службы: военная служба по призыву имеет строго ограниченные сроки - 12 месяцев. В военной службе по мобилизации каких-либо сроков прохождения службы не устанавливается. Она длится до тех пор, пока не отпадут причины, вызвавшие необходимость проведения мобилизации. Юридически это будет зафиксировано Указом Президента Российской Федерации о демобилизации.

Несопоставимы и объемы социальных гарантий, предоставляемых данным категориям военнослужащих.

Если предположить, что на мобилизованных военнослужащих действительно распространяются все социальные гарантии, установленные [Законом](#) о статусе военнослужащих, то тогда можно было бы говорить, что у государства имеются обязанности, например, по реализации жилищных прав мобилизованных граждан и их семей (например, включение мобилизованных офицеров в накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения; выплата денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений и др.), т.е. ровно те же гарантии, что действуют в отношении военнослужащих, проходящих военную службу по контракту. Однако на практике ничего подобного не происходит. Многие социальные гарантии, установленные для военнослужащих по контракту и их семей (за исключением денежного довольствия, страховых и единовременных выплат) в отношении мобилизованных граждан практического применения по факту не имеют.

В то же время, за период времени после объявления частичной мобилизации приняты нормативные решения, в том числе на законодательном уровне, о предоставлении мобилизованным гражданам ряда мер социальной поддержки, которые не действуют в отношении военнослужащих по контракту (например, снятие с них запрета на совмещение военной службы с предпринимательской деятельностью; предоставление "кредитных каникул"; выплата ежемесячного социального пособия, дополняющего денежное довольствие до суммы не менее 195 тыс. руб. и др.).

Приведенных примеров, думается, вполне достаточно для обоснования вывода о том, что статус военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, и статус военнослужащих, призванных на военную службу по мобилизации - это два хотя и однородных, но принципиально отличных друг от друга правовых явления. А поскольку эти отношения фактически сложились, они требуют адекватного закрепления в [Законе](#) о статусе военнослужащих, в котором должны быть узаконены три фактически существующих сегодня категории военнослужащих:

- а) военнослужащие, проходящие военную службу по контракту;
- б) военнослужащие, проходящие военную службу по призыву;
- в) военнослужащие, проходящие военную службу по мобилизации.

Внесение соответствующих дополнений в [Закон](#) о статусе военнослужащих позволило

бы устранить многие пробелы и противоречия, возникшие в сфере правоприменительной деятельности, связанной с реализацией статуса военнослужащих.