**Санкт-Петербургская региональная общественная**

**правозащитная организация**

**«Солдатские матери Санкт-Петербурга»**

191002, Санкт-Петербург, Разъезжая улица, 9.

Тел (факс): (812) 712-50-58, 712-41-99

Email: mail@soldiersmothers.ru

**В Комитет Государственной Думы по обороне**

**В Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству**

**О внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» законопроект № 361804-7 и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях законопроект № 637094-7**

*Комментарий правозащитной организации «Солдатские матери Санкт-Петербурга»*

# Общие сведения о проблеме

12 января 2018 года группой депутатов внесено предложение в Государственную Думу РФ об изменении порядка оповещения граждан о явке на призывные мероприятия, предусмотренного статьей 31 от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»[[1]](#footnote-1).

В рамках данной инициативы в действующую редакцию статьи 31 ФЗ от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (далее – ФЗВО) предлагается ввести дополнительную процедуру оповещения граждан о вызовах на мероприятия, связанные с призывом.

Кроме действующего порядка вручения повесток военного комиссариата под расписку, предлагается повестки направлять гражданам посредством почтовой связи заказными письмами с уведомлением о вручении. При этом повестки будут считаться полученными при наличии в почтовом уведомлении подписи, как самого призывника, так и его представителя по доверенности, а также любого совершеннолетнего члена семьи призывника. Согласно предложению законодателей, в случае получения повестки после указанной в ней даты явки, призывник обязан в течение 3 дней самостоятельно явиться в военный комиссариат для вручения повестки под подпись. Если же повестка пришла после окончания призывной кампании или не пришла вовсе, призывник обязан самостоятельно явиться в военный комиссариат не позднее первого дня начала очередного призыва.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту, «законопроект направлен на повышение эффективности правового механизма вручения гражданам повесток о явке на мероприятия, связанные с призывом на военную службу». В случае отсутствия расписки за получение повестки, полагают депутаты, «привлечь гражданина к административной или уголовной ответственности за неявку на мероприятия, связанные с призывом на военную службу, практически невозможно, чем и пользуются недобросовестные граждане (на 1 января 2017 года около 170 тысяч человек)».

В качестве связанного с данным законопроектом можно рассматривать и еще один, внесенный в Государственную Думу РФ 01 февраля 2019 года, который вводит административную ответственность для граждан за неявку в военный комиссариат без извещения – повестки[[2]](#footnote-2).

В рамках данной инициативы предлагается внести изменения в ст. 21.1-21.7, 23.11 и 28.1 «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Предлагается системно увеличить размер административной ответственности за правонарушения в сфере воинского учета, предоставить военным комиссарам право проводить административное расследование по делам.

Кроме того, предлагается представить в новой редакции диспозицию статьи 21.5 и дополнить статью 28.1 Кодекса положением, предусматривающим, что факт неявки гражданина на мероприятия, связанные с постановкой на воинский учет и призывом на военную службу самостоятельно, будет являться поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 21.5 Кодекса («Неисполнение гражданами обязанностей по воинскому учету»).

Как указано в Заключении Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству: «*Данные изменения направлены на обеспечение реализации положений проекта федерального закона № 361804-7 «О внесении изменений в статью 31 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»
(принят в первом чтении 3 апреля 2018 года), в соответствии с которым граждане, подлежащие призыву на военную службу, в определенных этим же законопроектом случаях, обязаны самостоятельно явиться в военный комиссариат. Обращаем внимание, что предлагаемое уточнение административной ответственности
в данной сфере возможно только при наличии соответствующих оснований
в Федеральном законе от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». С учетом изложенного законопроект должен быть синхронизирован по содержанию, срокам принятия и вступления в силу с законопроектом № 361804-7*».

Таким образом, можно полагать, что дальнейшая судьба обоих законопроектов связана друг с другом, и поэтому в данном материале они рассматриваются вместе.

# Изменения, внесенные в законопроект, регламентирующий статью 31 ФЗ ВО, после первого чтения

Ранее правозащитная организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга» уже формулировала свое заключение на текст первоначально внесенного законопроекта, устанавливающего требование самостоятельной явки граждан в военный комиссариат[[3]](#footnote-3).

В ходе рассмотрения законопроекта Государственной Думой его содержание было изменено и дополнено.

Так, изменения предлагается вносить уже не только в статью 31 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», но и в другие статьи закона.

Законодатель отказался от предложения вручать повестки любому совершеннолетнему члену семьи и отказался приравнивать неявку в военкомат самостоятельно к отказу от получения повестки на мероприятия, связанные с призывом, или неявку по повестке на мероприятия, связанные с призывом.

Был изменен срок явки в случае неполучения повестки. В частности, в законопроекте, на момент второго чтения, указано, что гражданин обязан прибыть в военкомат в течение 14 дней от момента начала следующего призыва.

Были увеличены сроки личной явки граждан, подлежащих призыву на военную службу, в военный комиссариат в случае получения повестки, направленной по почте, после указанной в ней даты явки.

В текст законопроекта была добавлена норма, устанавливающая, что гражданину, явившемуся в военный комиссариат, может быть вручена повестка военкомата под подпись.

Также законопроект дополняет положение о том, что в случае отказа гражданина от получения повестки, он считается ее получившим.

Еще одним предложением стало дополнение обязанности граждан, подлежащих призыву на военную службу и выезжающих из мест жительства в период проведения призыва, прибыть лично и сообщать о переезде в военкомат.

Ниже подробно рассмотрим изменения к нормативным правовым актам, связанные с процедурой оповещения и розыска граждан, подлежащих призыву на военную службу, и выскажем мнение правозащитной организации по предложенным изменениям.

1. Привлечение сотрудников полиции к осуществлению призывных мероприятий

## Действующее законодательство

Пункт 3 статьи 4 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» определяет, что органы внутренних дел в пределах своей компетенции обязаны производить розыск и при наличии законных оснований осуществлять задержание граждан, уклоняющихся от воинского учета, призыва на военную службу или военные сборы, прохождения военной службы или военных сборов.

Пункт 2 статьи 31 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» предписывает органам внутренних дел обеспечить прибытие призывников в случае невозможности вручения им повесток на мероприятия, связанные с призывом на военную службу.

Пределы компетенции полиции определены статьями 12 и 14 Федерального закона «О полиции» от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ. Пункт 12 статьи 12 закона «О полиции» устанавливает перечень лиц, в отношении которых может производиться розыск, а статья 14 – лиц, в отношении которых может осуществляться задержание. В соответствии с указанными нормами задержанию могут подвергаться, в том числе, граждане, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях, - по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены [законодательством](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_294851/11cdfc0b2d282e6b0e06d69c9995f7306107bf12/#dst102475) об административных правонарушениях.

В соответствии с частью 1 статьи 27.2 КоАП РФ доставление является принудительным препровождением физического лица, в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

В соответствии с подпунктом «л» пункта 4 Приказа Минобороны РФ, МВД РФ и Федеральной миграционной службы РФ от 10 сентября 2007 г. № 366/789/197 военный комиссар, при невозможности составления протокола об административном правонарушении, направляет в соответствующий городской районный орган внутренних дел письменные обращения о доставлении граждан, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении, в служебное помещение органа внутренних дел или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения для составления протокола об административном правонарушении. В обращении указывается должностное лицо военного комиссариата, назначенное для обеспечения совместных с горрайорганом внутренних дел действий по реализации такого обращения.

## Предлагаемые законодательные изменения

Законопроект предлагает внести изменение в абзац третий пункта 3 статьи 4, изложив его в следующей редакции:

*«Осуществлять розыск и при наличии законных оснований задерживать граждан, уклоняющихся от призыва на военную службу, лиц, самовольно оставивших воинскую часть либо место прохождения военной службы, если в отношении указанных граждан осуществляется уголовное преследование, а в случае возбуждения дел об административных правонарушениях - о неисполнении гражданами обязанностей по воинскому учету или об уклонении граждан от медицинского освидетельствования либо медицинского обследования - при обращении должностных лиц военных комиссариатов, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, доставлять граждан, их совершивших, в служебные помещения органов внутренних дел (полиции) или помещения органов местного самоуправления сельского поселения и применять иные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях».*

## Заключения государственных органов

Суть предложенных изменений лучше всего характеризует Примечание к Таблице поправок рекомендуемых к принятию Комитетом Государственной Думы по обороне: *«Функции ОВД (полиции) по производству таких процессуальных действий, как розыск и задержание, но уже в рамках возбужденного уголовного дела либо дела об административном правонарушении предусмотрены абзацем третьим пункта 3 статьи 4 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».*

*Вместе с тем, используемые в указанной норме положенияуже давно не соответствуют современному законодательству РФ.*

*Учитывая это, поправкой предлагается привести положения абзаца третьего пункта 3 статьи 4 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» в соответствие с терминологией УК РФ и КоАП РФ.*

 *Никакие новые обязанности на ОВД данной поправкой не возлагаются (пункт 1 статьи 1 законопроекта, подготовленного ко второму чтению)».*

## Мнение НКО «Солдатские матери Санкт-Петербурга»

Несмотря на то, что законодательство возлагает на сотрудников полиции обязанности по задержанию и доставлению призывников только при наличии уголовного или административного дела, сохраняются случаи привлечения сотрудников полиции для осуществления «облав» на призывников с целью их доставления на призывной и сборный пункты для проведения призывных мероприятий, включая отправку в войска[[4]](#footnote-4).

 Хотя предложенная норма не вносит по существу никаких новаций в деятельность полиции и в ее взаимодействие с военкоматом, четкое формулирование полномочий сотрудников полиции в законе «О воинской обязанности и военной службе»сделает более понятными полномочия структур МВД для граждан и сотрудников государственных органов.

При этом в случае принятия нормы, предусматривающей ответственность за неявку призывников самостоятельно, количество административных правонарушений возрастет, что может значительно увеличить количество доставлений сотрудниками полиции граждан для вынесения постановлений о привлечении лиц к административной ответственности.

В этой связи особенно важно разъяснять сотрудникам военного комиссариата и полиции норму, регламентирующую порядок доставления граждан.

В соответствии с частью 1 статьи 25.15 КоАП РФ лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, извещаются или вызываются в орган или к должностному лицу, в производстве которых находится дело, заказным письмом с уведомлением о вручении, повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, по факсимильной связи, либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату.

Таким образом, до направления письма в органы внутренних дел о доставлении гражданина военный комиссариат должен предпринять усилия к вызову граждан для составления протокола и постановления об административном правонарушении.

# Установление ответственности за неявку по повестке или самостоятельную неявку в военкомат

## Действующее законодательство

Действующая на данный момент формулировка пункта 1 статьи 7 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» предусматривает ответственность граждан за неявку по повестке в установленные военным комиссариатом время и место, а также предусматривает, что гражданин может быть привлечен к ответственности в иных случаях, установленных законом. Данное положение реализуется в главе 21 КоАП РФ.

## Предлагаемые законодательные изменения

В проекте Федерального Закона о внесении изменений в Федеральный Закон «О воинской обязанности и военной службе» предлагается изменить пункт1 статьи 7,дополнив его распространением ответственности не только в связи с получением повестки, но и в связи с неявкой гражданина самостоятельно без повестки в установленное законом время в военкомат.

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» конкретизирует данную норму, определяя в статье 21.5 КоАП РФ санкцию за неявку гражданина самостоятельно.

В случае принятия законопроекта положение будет выглядеть следующим образом «*Неявка гражданина, состоящего или обязанного состоять на воинском учете,* ***в установленные сроки в военный комиссариат (в том числе, по вызову (повестке) военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет, в установленные время и место)****без уважительной причины … влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от* ***одной тысячи до пяти тысяч рублей***».

Предлагается не только дополнить КоАП РФ новым основанием для привлечения граждан к административной ответственности, но и увеличить минимальный и максимальный размер штрафов за нее.

Стоит отметить, что последнее увеличение суммы штрафа по данной статье было принято в 2020 году.

Также законопроект «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» предлагает повысить сумму штрафа по всем статьям главы, регламентирующей ответственность за нарушения в сфере воинского учета.

Проект Федерального закона о внесении изменений в Федеральный Закон «О воинской обязанности и военной службе» также предлагает внести изменения в часть 2 статьи, 7 приведя ее в соответствие с обязанностью граждан самостоятельно являться в военкомат.

## Заключения государственных органов

Давая оценку законопроекта «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству указал, что в 2020 году уже были повышены суммы штрафов за правонарушения в сфере воинского учета, поэтому указанные положения утратили свою актуальность.

Также Комитет отметил связьзаконопроекта «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и Проекта Федерального закона о внесении изменений в Федеральный Закон «О воинской обязанности и военной службе», поэтому было предложено синхронизировать данные законопроекты по срокам принятия и вступления в силу.

## Мнение НКО «Солдатские матери Санкт-Петербурга»

Норма об административной ответственности фактически является производной по своему содержанию от обязанности самостоятельной явки граждан в случае неполучения повесток в рамках очередного призыва. При этом синхронизация двух указанных выше законопроектов не кажется рациональной, как и поспешность в принятии законопроекта о внесении изменений в КоАП РФ.

Прежде всего текст законопроекта о внесении изменений в ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» может меняться, вследствие чего принятие изменений в КоАП РФ кажется преждевременным.

Стоит отметить, что в случае принятия положения о самостоятельной явке в военкомат будет существенно меняться структура обязанностей по воинскому учету граждан, которая до этого работала десятилетиями и к которой привыкли граждане. Поэтому одновременное введение и нормы, предусматривающей самостоятельную явку граждан, и нормы, прописывающий административную ответственность для граждан за не явку самостоятельно, может вызвать всплеск случаев привлечения граждан к административной ответственности. Слабая правовая грамотность граждан России и привычность существующей на данный момент процедуры свидетельствуют о необходимости некого переходного периода, который позволил бы гражданам адаптироваться к новым условиям воинского учета.

# Изменения в часть 2 статьи 23.11 КоАП РФ и статью 28.1 КоАП РФ

Изменение, вносимое в часть 2 статьи 23.11 носит скорее декоративный характер, дополняет действующий закон всего одним словом и в комментариях не нуждается.

С учетом сроков привлечения к административной ответственности по 21 главе КоАП РФ, Постановления Пленума Верховного суда № 5 от 24.03.2005 года и правоприменительной практики административных расследований, считаем, что внесение дополнений в статью 28.1 КоАП РФ не повлечет существенных изменений, требующих актуального комментария.

# Обязанность граждан лично сообщить в военный комиссариат о выезде из места жительства в период призыва

Проект Федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» предусматривает исключить пункт 2 статьи 10 ФЗ «О воинской обязанности и военной службы» и дополнить ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» схожим положением, внеся его в статью 31 закона.

## Действующее законодательство

Действующее на данный момент положение статьи 10 предусматривает, что «*Граждане, подлежащие призыву на военную службу, выезжающие в период проведения призыва на срок более трех месяцев с места жительства* ***и*** *(или) места пребывания,* ***в том числе, не подтвержденные регистрацией по месту жительства и (или) месту пребывания****, должны* ***лично сообщить*** *об этом в военный комиссариат либо в местную администрацию соответствующего поселения, муниципального или городского округа, осуществляющую первичный воинский учет*».

## Предлагаемые законодательные изменения

Группа депутатов, внесшая законопроект, предлагает схожую, но не идентичную правовую норму: «*Граждане, подлежащие призыву на военную службу, выезжающие в период проведения призыва на срок более трех месяцев с места жительства или места пребывания,* ***обязаны сообщить об этом, лично явившись*** *в военный комиссариат либо в орган местного самоуправления поселения или городского округа, осуществляющий первичный воинский учет*».

## Заключения государственных органов

К сожалению, ни один государственный орган не дал своей правовой оценки данному изменению.

## Мнение НКО «Солдатские матери Санкт-Петербурга»

Полагаем, что внесенное предложение имеет ряд недоработок. В 2019 году в действующее законодательство было внесено изменение, предусматривающее возможность граждан состоять на воинском учете по месту фактического жительства, что в условиях значительной внутренней миграции кажется абсолютно оправданным. Данное изменение нашло свое отражение, в том числе и в статье 10 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», которая предусматривает, что граждане должны извещать военкомат о своем выезде с места жительства, даже в случае, если они проживали без подтверждения регистрации по месту жительства и (или) месту пребывания.

Представляется, что в предложенном и рассматриваемом законопроекте была не учтена категория граждан, не имеющих регистрации по месту жительства и месту пребывания и выезжающих за пределы места фактического жительства при условии, что они состоят по данному месту на воинском учете.

Необоснованной кажется и сама вводимая обязанность граждан лично явиться для снятия с воинского учета. С учетом того, что у человека могут возникнуть обстоятельства, требующие его незамедлительного отъезда (болезнь близких, служебная необходимость, состояние здоровья и т.д.), граждане фактически могут быть лишены возможности лично прибыть в военный комиссариат для снятия с воинского учета.

При этом в некоторых ситуациях извещение о снятии с воинского учета до даты фактического переезда является нецелесообразным. Так, в случае переезда в небольшой по площади, но густонаселенный регион (например, Санкт-Петербург, Москва, Московская и Ленинградская области) человек не сможет при снятии с учета известить военкомат о том, в какой район или даже регион он переезжает, так как сам может не знать, где сможет снять себе жилье.

При этом самостоятельная явка граждан в военкомат при переезде может подталкивать военкомат к форсированию процедуры призыва до ожидаемого переезда гражданина, что в свою очередь может создать благоприятные условия для ошибок, нарушений закона и прав граждан.

В этой связи считаем целесообразным отказ от вышеуказанных изменений.

# Извещение граждан повестками военного комиссариата, направляемыми почтой

## Действующее законодательство

В соответствии с пунктом 2 статьи 31 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» граждане, подлежащие призыву на военную службу, обязаны получать повестки военного комиссариата под расписку. Повестки вручаются гражданамработниками военного комиссариата или по месту работы (учебы) гражданина руководителями, другими ответственными за военно-учетную работу должностными лицами (работниками) организаций. В повестках должны быть указаны правовые последствия невыполнения гражданами изложенных в них требований.

В случае невозможности вручения повесток гражданам, подлежащим призыву на военную службу, указанными работниками, руководителями или должностными лицами обеспечение их прибытия на мероприятия, связанные с призывом на военную службу, возлагается на соответствующие органы внутренних дел на основании соответствующего письменного обращения военного комиссариата.

В соответствии с пунктом 7 Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. № 663вручение повесток призывникам производится под расписку работниками военного комиссариата (органов местного самоуправления поселений и органов местного самоуправления городских округов на территориях, на которых отсутствуют военные комиссариаты) или по месту работы (учебы) призывника руководителями, другими должностными лицами (работниками) организаций, как правило, не позднее чем за 3 дня до срока, указанного в повестке.

## Предлагаемые законодательные изменения

Пункт 2 статьи 31 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» предлагается представить следующим образом: *«2. Граждане, подлежащие призыву на военную службу, обязаны получать повестки военного комиссариата под расписку. Повестки направляются военным комиссариатом указанным гражданам по почте заказным письмом с уведомлением о вручении по адресу (месту жительства или месту пребывания), указанному в их документах воинского учета, либо вручаются гражданам работниками военного комиссариата или по месту работы (учебы) гражданина руководителями, другими ответственными за военно-учетную работу должностными лицами (работниками) организаций. В повестках должны быть указаны правовые последствия невыполнения гражданами изложенных в них требований.*

*Повестки военного комиссариата, направленные по почте гражданам, подлежащим призыву на военную службу, считаются полученными под расписку в день доставки (вручения) соответствующих заказных писем указанным гражданам при наличии в уведомлении о вручении заказного письма отметки организации почтовой связи о доставке (вручении) заказного письма гражданину.****»***

*«б) дополнить пунктом 21 следующего содержания:*

*«21.Гражданин, подлежащий призыву на военную службу, получивший повестку военного комиссариата, направленную по почте в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, после указанной в ней даты явки, в течение четырнадцати календарных дней со дня получения повестки обязан сообщить об этом, лично явившись в военный комиссариат».*

Таким образом, действующий порядок вручения повесток предлагается дополнить направлением повесток почтой заказным письмом с уведомлением. Стоит отметить, что ко второму чтению законодатели отказались от идеи считать надлежащим извещением вручение повестки родственникам призывников. При этом,в случае если гражданин получил повестку после установленной в ней даты, он обязан самостоятельно явиться в военкомат в течение 14 дней. По сравнению с первым чтением срок явки был увеличен с 3 до 14 дней.

## Заключения государственных органов

Большинство критических отзывов было связано с выдачей родственникам призывника повесток под подпись. Сам факт направления повесток почтой не вызвал возражений, мало того, в своем заключении от 22.03.2018 года Комитет Государственной Думы Российской Федерации по обороне поддерживает данный способ направления повесток,указав: *«Законопроектом предлагается сохранить прежний способ вручения гражданам повесток (лично под расписку), но при этом установить еще один способ их вручения – направление по почте заказным письмом с уведомлением о вручении по адресу (месту жительства или месту пребывания), указанному в документах воинского учета гражданина. В последнем случае, повестки, направленные гражданам по почте, будут считаться полученными под расписку в день доставки (вручения) таких писем этим гражданам.*

*Предложение авторов законопроекта усовершенствовать подход к оповещению граждан о явке на мероприятия, связанные с призывом на военную службу, заслуживает безусловной поддержки, тем более, что аналогичный способ оповещения уже давно используется в современном законодательстве Российской Федерации, регламентирующим сходные по содержанию правоотношения (например, статьи 52 и 69 Налогового кодекса Российской Федерации, статья 1651 Гражданского кодекса Российской Федерации, глава 10 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статьи 122, 177 и 186 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статья 25.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, статья 96 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и др.). Следует отметить, что другие предложенные законопроектом изменения производны от указанного предложения, взаимосвязаны с ним и не являются концептуальными».*

## Мнение НКО «Солдатские матери Санкт-Петербурга»

В своем первом заключении на данный законопроект правозащитная организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга» большое внимание уделила вопросам вручения повесток родственникам призывника и тем правовым последствиям, которые могут наступить для граждан, подлежащих призыву, в случае принятия данной нормы.

Несмотря на то, что вышеназванное положение было исключено, предлагаемая норма о направлении повесток почтой сохраняет недостатки.

С 2017 года по настоящее время порядка 30% всех жалоб по вопросам призыва граждан на военную службу в организацию были связаны с нарушением установленной процедуры проведения призывных мероприятий, в том числе, с нарушением порядка оповещения призывников. Несмотря на существующие требования, возлагающие на военные комиссариаты ответственность за организацию и контроль вызовов граждан на призывные мероприятия, в настоящее время эти требования часто не выполняются. Так, имеют место факты вручения/направления повесток после фактически указанной даты явки; практикуются вызовы по телефону и посредством направлений почтовых карточек и писем. Действующее законодательство, очевидно, подобные способы оповещения не предусматривает.

С учетом длительности почтовых пересылок, предлагаемые изменения в законопроект не изменят существующие проблемы, связанные с оповещением призывников «задним числом».

Кроме того, указанные положения предполагают направление призывникам заказных писем с уведомлением о вручении, которые сотрудник почтовой службы должен будет вручать призывникам. Данная форма почтового отправления не предусматривает описи вложения. В таком случае гражданин под подпись получит лишь заказное письмо, а не содержащийся в данном письме документ. При этом сотрудники почтовой службы не могут гарантировать, что в этом письме содержится именно повестка установленного образца.

Организации известны факты, когда военные комиссариаты, указав в письме, что направляются приложением к нему повестку, в действительности повестку не прикладывали. При этом в личном деле призывника так называемый «корешок» повестки (отрывная часть формы повестки с подтверждением уведомления) хранился и мог быть использован для привлечения призывника к ответственности в связи с неявкой. Очевидно, что при наличии такой правовой возможности, подобные злоупотребления не исключены.

Следует отметить, что законопроект не содержит каких-либо пояснений о порядке действий призывника, получившего повестку менее чем за 3 дня до даты явки на мероприятия, связанные с призывом. В связи с этим предполагается, что гражданин обязан являться по повестке, даже если она выдана ему за день до даты явки или в день явки в военный комиссариат.

В свою очередь данный срок является важным:

- для корректировки планов призывника (приобретение билетов до военкомата из отдаленных населенных пунктов России, предупреждение работодателя о возможной неявке на рабочее место, отмена ранее запланированных мероприятий и др.),

- для подготовки к призывным мероприятиям (например, обязанность по подготовке медицинских и других документов в соответствии с пунктом 1 приложения № 31 к Приказу Министра обороны РФ № 400 от 02.10.2007 года возложена на призывника).

Фактическое исключение данного трехдневного срока для части призывников, может создать ситуацию, при которой существует реальная угроза нарушения их прав и свобод в сфере призыва на военную службу.

Таким образом, в целом не отвергая возможность извещения призывников повестками, направленными по почте, считаем, что должны быть защищены не только публичные интересы (явка в военкомат в течение 14 дней после получения повестки позднее указанной в ней даты), но и прав граждан и работодателей в случае получения гражданами повесток менее чем за 3 дня до даты явки на призывное мероприятие.

Также неразрешенным остается вопрос подтверждения явки самостоятельно явившегося в военкомат призывника. Многие молодые люди работают и учатся 5 дней в неделю. В данный момент для подтверждения уважительности неявки по месту учебы/работы они предоставляют повестку с отметкой военного комиссариата, однако в случае самостоятельной явки граждан в военкомат законом не предусмотрен порядок выдачи документа, подтверждающего явку гражданина в военкомат.

# Положение, предусматривающее обязанность граждан самостоятельно явиться в военный комиссариат

## Действующее законодательство

В соответствии с пунктом 3 статьи 26 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» на мероприятия, связанные с призывом на военную службу, граждане вызываются [повестками](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133467/#dst101382) военного комиссариата.

На основании пункта 32 Инструкции по подготовке и проведению мероприятий, связанных с призывом на военную службу граждан Российской Федерации, не пребывающих в запасе (утв. Приказом Министра обороны № 400 от 2 октября 2007 года, *далее – Инструкция*), военный комиссариат до 5 марта/5 сентября перед очередным призывом на военную службу готовит проект плана работы призывной комиссии, в котором предусматриваются, в том числе, меры для обеспечения своевременной явки граждан в военный комиссариат на мероприятия, связанные с призывом на военную службу.

Пункт 34 Инструкции определяет, что председатель призывной комиссии совместно с военным комиссаром разрабатывает график работы призывной комиссии, в соответствии с которым в военном комиссариате составляются именные списки призывников по дням их явки на заседание призывной комиссии. Вручение призывникам повесток производится работниками военного комиссариата или личным составом участков и штабов оповещения, развернутых в учебных целях, должностными лицами органов местного самоуправления, на которые возложено ведение первичного учета или по месту работы (учебы) руководителями и должностными лицами организаций, ответственными за военно-учетную работу, как правило, не позднее, чем за три дня до срока, указанного в повестке.

На основании приложения № 30 к пункту 34 Инструкции повестка является документом, которым призывники вызываются в военкомат для уточнения вопросов воинского учета (учетных данных гражданина) и проведения мероприятий, связанных с подготовкой и проведением призыва граждан на военную службу. Учет и регистрация повесток осуществляются по книге учета вызова граждан, не пребывающих в запасе, в военный комиссариат и выдачи им повесток.

* 1. ***Предлагаемые законодательные изменения***

б) дополнить пунктом 21 следующего содержания:

*«21. …Гражданин, подлежащий призыву на военную службу (за исключением граждан, указанных в пункте 2 статьи 22 настоящего Федерального закона), не получивший повестки военного комиссариата в установленный для него настоящим Федеральным законом период проведения призыва на военную службу, в течение четырнадцати календарных дней со дня начала установленного для него настоящим Федеральным законом следующего периода проведения призыва на военную службу, обязан лично явиться в военный комиссариат для сверки данных воинского учета».*

*«пункт 3 статьи 26 дополнить словами "в соответствии со статьей 31 настоящего Федерального закона».* После изменения данный пункт будет выглядеть следующим образом: *«На мероприятия, связанные с призывом на военную службу, граждане вызываются повестками военного комиссариата в соответствии со статьей 31 настоящего Федерального закона».*

Таким образом, по сравнению с первым чтением внесены два важных изменения.

1. Если первоначально предусматривалось, что призывник должен придти за повесткой самостоятельно до начала предстоящего призыва, то в данный момент законодатель предлагает прибыть призывнику в первые две недели с момента начала следующего призыва.

2. Была уточнена цель самостоятельной явки граждан в военкомат – для сверки данных воинского учета», что, по сути, меняет вид ответственности граждан за неявку в военкомат самостоятельно. В первоначальном тексте законопроекта неявка в военкомат самостоятельно приравнивалась к неявке по повестке на мероприятия, связанные с призывом, или отказу от получения повесток. Таким образом, в случае неявки самостоятельно существовал значительный риск привлечения граждан к уголовной ответственности. В настоящем законопроекте такой риск существенно снижается. С учетом прямого указания на административную ответственность стоит полагать, что в большинстве случаев неявка будет расценена как административное правонарушение.

Также стоит отметить, что введение нормы о самостоятельной явке граждан не исключает возможности и обязанности вызова их на мероприятия, связанные с призывом, повестками военного комиссариата.

* 1. ***Заключения государственных органов***

Основные замечания, которые были представлены к первому чтению, были связаны с отсутствием согласования норм закона, которые прописывают обязанность самостоятельной явки с обязанностью явки исключительно по повесткам, так например,Комитет Государственной Думы по обороне в своем заключении указал:

*«Проектом устанавливается обязанность для граждан, подлежащих призыву на военную службу, не получивших повестки в период окончившегося призыва на военную службу, самостоятельно явиться в военный комиссариат для получения под расписку повестки не позднее дня начала очередного призыва(абзац 5 проектного пункта 2 статьи 31 Федерального закона № 56-ФЗ). Положение требует согласования с пунктом 3 статьи 26 Федерального закона№ 53-ФЗ, в соответствии с которым на мероприятия, связанные с призывомна военную службу, граждане вызываются* *повестками* *военного комиссариата.*

*Кроме того, указанную норму следует согласовать с пунктом 1 статьи 31 Федерального закона № 53-ФЗ, в соответствии с которой граждане, не пребывающие в запасе, подлежащие призыву на военную службу, обязаны явиться в указанные в повестке военного комиссариата время и место на медицинское освидетельствование, заседание призывной комиссии или для отправки в воинскую часть для прохождения военной службы».*

* 1. ***Мнение НКО «Солдатские матери Санкт-Петербурга»***

Безусловным является право государства самостоятельно определять процедуру организации призыва граждан на военную службу, при этом с государства не снимается обязанность по защите прав граждан. Изменение правил воинского учета, которое произошло в 2019 году и позволило гражданам состоять на воинском учете по месту фактического жительства и отказ от излишней криминализации неявки в военкомат самостоятельно делает предлагаемые изменения более взвешенными с точки зрения соблюдения прав граждан.

При рассмотрении законопроекта следует учесть социальную значимость предлагаемых изменений. При наличии низкого уровня правовой грамотностии существующей правовой незащищенности граждан, принятие рассматриваемого документа может создать угрозу роста фактов привлечения граждан к административной и, возможно, уголовной ответственности.

Проведенные организацией социологические исследования, посвященные изучению уровня правовой осведомленности граждан в сфере военно-гражданских отношений, свидетельствуют о том, что граждане довольно плохо осведомлены о своих правах и обязанностях в сфере призыва на военную службу.В связи с этим можно предположить, чтов случае принятия законопроектабольшинство граждан из числа тех, кому он адресован, даже не узнают о своей новой обязанности самостоятельно являться в военкомат. При этом, насколько можно судить по содержанию документа, перед внесением в Государственную Думу данного законопроекта какого-либо специального изученияуровня ожиданий в данной сфере права и правовой осведомленности граждан предлагающей стороной не проводилось.

Представляется, с учетом социальной значимости и обширности сферы планируемого применения данного законопроекта учет подобного фактора является важным моментом и до осознания реальных возможностей граждан быть осведомленными о своих обязанностях принимать его преждевременно.

# Отказ гражданина от получения повестки. Проблемная ситуация

*В случае отказа от получения повестки она считается полученной гражданином.*

## Действующее законодательство

На основании пункта3 статьи 26 ФЗ от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» на мероприятия, связанные с призывом, граждане вызываются повестками военного комиссариата. Пункт 7 Положения о призыве на военную службу граждан Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2006 года № 663) предусматривает, что вручение повесток производится под расписку работниками военных комиссариатов муниципальных образований или по месту работы (учебы) призывника руководителями, другими должностными лицами (работниками) организаций, как правило, не позднее, чем за 3 дня до срока, указанного в повестке.

В соответствии с пунктом 2 статьи 31 ныне действующего ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»:

*«Граждане, подлежащие призыву на военную службу, обязаны получать повестки военного комиссариата под расписку. Повестки вручаются гражданам работниками военного комиссариата или по месту работы (учебы) гражданина руководителями, другими ответственными за военно-учетную работу должностными лицами (работниками) организаций. В повестках должны быть указаны правовые последствия невыполнения гражданами изложенных в них требований».*

В соответствии с пунктом 4 статьи 7 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»: *«В случае неявки без уважительных причин гражданина по повестке военного комиссариата на мероприятия, связанные с призывом на военную службу, указанный гражданин считается уклоняющимся от военной службы и привлекается к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации».*

Пункт 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 3 апреля 2008 года № 3 «О практике рассмотрения судами уголовных дел об уклонении от призыва на военную службу и от прохождения военной или альтернативной гражданской службы» предусматривает: *«При решении вопроса о виновности лица в совершении преступления, предусмотренного частью 1 статьи 328 УК РФ, суду необходимо установить факт надлежащего оповещения призывника о явке в военный комиссариат на мероприятия, связанные с призывом на военную службу.*

*При этом следует иметь в виду, что оповещение призывников о явке на медицинское освидетельствование, заседание призывной комиссии или для отправки в воинскую часть для прохождения военной службы, а также для повторного прохождения призывной комиссии по окончании срока действия предоставленной отсрочки от призыва на военную службу осуществляется повестками военного комиссариата. Вручение призывнику повесток производится под расписку и только установленными законодательством лицами.*

*В случае направления призывной комиссией призывника на стационарное или амбулаторное медицинское обследование (лечение) надлежащим оповещением следует считать вручение ему под личную подпись направления, в котором назначается срок явки в военный комиссариат для повторного медицинского освидетельствования и прохождения призывной комиссии после предполагаемого срока завершения этого обследования (лечения).*

*Отказ призывника от получения повестки военного комиссариата или направления призывной комиссии под расписку с целью уклониться таким образом от призыва на военную службу подлежит квалификации по части 1 статьи 328 УК РФ».*

## Предлагаемые законодательные изменения

*«в) дополнить пунктом 22 следующего содержания:*

*«22. Гражданину, явившемуся в военный комиссариат в соответствии с пунктом 21 настоящей статьи, непосредственно в военном комиссариате может быть вручена повестка военного комиссариата под роспись.*

*В случае, если гражданин отказался от получения повестки военного комиссариата, направленной по почте, или от ее вручения, он считается получившим соответствующую повестку. При этом отказ гражданина от получения повестки, направленной по почте, фиксируется в соответствии с правилами, утвержденными уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, а отказ гражданина от вручения повестки работниками военного комиссариата или по месту работы (учебы) гражданина руководителями, другими ответственными за военно-учетную работу должностными лицами (работниками) организаций фиксируется в соответствии с Положением о призыве на военную службу».*

Таким образом, вводится новое положение, которое предусматривает, что в случае отказа от получения повестки призывником, она считается врученной и, соответственно, призывник считается извещенным о необходимости прибытия в военный комиссариат в определенное время.

## Заключения государственных органов

Ранее в ходе рассмотрения законопроекта по данному пункту государственные органы своих правовых позиций не высказывали.

## Мнение НКО «Солдатские матери Санкт-Петербурга»

Полагаем, что возможность вручения призывникам повесток в военном комиссариате и так содержится в действующим законодательстве, поэтому повторное указание на эту обязанность является избыточным.

При этом заслуживает поддержки норма, предусматривающая, что при отказе гражданина от повестки считать ее врученной. Действующая практика предусматривает, что граждане могут быть привлечены к ответственности (в том числе, уголовной) просто за факт отказа от получения единственной повестки. В свою очередь, некоторые граждане могут отказываться от получения повестки необдуманно и, в случае, если им будет известно о надлежащем вызове до даты, указанной в повестке, они могут изменить свое мнение и согласиться на явку в военкомат. В этом случае к ответственности они привлечены не будут. Это отвечает как государственным интересам, так и интересам отдельного гражданина – гражданин не привлекается к ответственности, в том числе, и уголовной, а государство может призвать гражданина в армию, (*примечание* – граждане, привлеченные к уголовной ответственности, призыву не подлежат).

#  Заключение

Правозащитная организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга» отмечает, что, с момента рассмотрения законопроекта в первом чтении, государством были предприняты шаги, направленные на рационализацию воинского учета в части нахождения на воинском учете по месту фактического жительства. Это облегчает возможность гражданам самостоятельно являться в военные комиссариаты.

В законопроект также были внесены изменения, позволяющие избежать излишней криминализации сферы военно-гражданских отношений.

При этом полагаем, что при принятии законопроекта без комплексного изучения и понимания ситуации с правовой грамотностью граждан в сфере воинской обязанности, говорить о введении нормы, регламентирующей самостоятельную явку в военный комиссариат – преждевременно.

Также нельзя согласиться с тем, что норма, предусматривающая административную ответственность за неявку в военкомат самостоятельно, должна вводиться одновременно с обязанностью граждан являться без повестки. В случае отсутствия «адаптационного» периода, в течение которого граждане привыкнут к новым правилам воинского учета, применение данной нормы может вызвать всплеск случаев привлечения граждан к административной ответственности.

В части, касающейся исключения обязанности сотрудников полиции осуществлять розыск и задержание призывников, организация поддерживает предлагаемые изменения. Полагаем, что они устранят существующее с 2011 года противоречие в федеральном законодательстве, тем самым, обеспечив законность при реализации обязанностей граждан.

В случае принятия нормы, предусматривающей ответственность за неявку самостоятельно, количество административных правонарушений возрастет, что может значительно увеличить количество доставлений сотрудниками полиции граждан для принятия постановлений о привлечении лиц к административной ответственности. В этой связи особенно важно разъяснять сотрудникам военного комиссариата и полиции норму, регламентирующую порядок доставления граждан.

Заслуживает поддержки норма, прописывающая, что в случае отказа граждан от повестки, она считается врученной, что создает условия для привлечения гражданина к ответственности за неявку в указанное время, а не только за сам факт отказа от повести. Данная норма предоставляет время человеку подумать над моделью своего поведения и принять более взвешенное решение, что, в конечном итоге, отвечает как интересам гражданина, так и государственным интересам.

Специалисты организации полагают, что положение, регламентирующее обязанность личной явки в военкомат при переезде на новое место жительства в период призыва, нуждается в дальнейшей доработке. В случае принятия такого изменения, возникнет возможность формировать благоприятную почву для ограничений и нарушений прав граждан, не отвечая при этом целям предлагаемого законопроекта по снижению количества лиц, скрывающихся от призыва на военную службу, так как при приезде на новое место жительства никто не отменял обязанность гражданина встать на воинский учет по месту фактического жительства.

В целом, соглашаясь с возможностью направления призывникам повесток почтой, следует все же отметить, что данное положение нуждается в доработке в части защиты прав граждан. Так, предложенная норма никак не оговаривает вопрос, связанный с получением гражданами повесток по почте менее чем за 3 дня до даты явки в военкомат. Это будет приводить к тому, что граждане, получившие повестку за день до или в день явки, окажутся значительно ущемленными в возможности подготовки к явке в военкомат (сбор медицинских и иных документов, извещение работодателя о неявке на работу/учебу, корректировка намеченных планов и т.д.). На данный момент, за соблюдением 3-х дневного срока следит сотрудник военного комиссариата, вручающий повестку, но при направлении повестки почтой определить, когда именно она будет доставлена - невозможно.

Также нерешенным остается вопрос подтверждения явки призывника, который является в военкомат самостоятельно. Многие молодые люди работают/учатся 5 дней в неделю и на данный момент для подтверждения уважительной причины неявки на учебу/работу они предоставляют повестку с отметкой военного комиссариата. Однако в случае самостоятельной явки граждан в военкомат законом не предусмотрен порядок выдачи документа, подтверждающего присутствиегражданинав данный день в военкомате.

Предлагаем учесть предложения организации при дальнейшем рассмотрении вышеназванных законопроектов.

С уважением,

председатель СПб РОПО «Солдатские матери Санкт-Петербурга»,

Парамонова О.М. \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*Исполнитель: Горбачев А. Н.*

*+7(812)712-50-58*

1. <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/361804-7> [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/637094-7>. [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://soldiersmothers.ru/news/zakonoproekt-samostoyatelnoj-yavke> [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://soldiersmothers.ru/news/nasha-organizatsiya-podgotovila-zayavlenie-v-svyazi-s-narusheniyami-prav-prizyvnikov-vo-vremya-osennego-prizyva> [↑](#footnote-ref-4)