

СОДЕРЖАНИЕ

Новые документы	2
Судебная практика	
А.Ф. Воронов. Регламент проведения судебного примирения: союз медиативных процедур и судебного разбирательства.....	7
Правовая страница командира	
А.А. Азовцев, В.М. Корякин. Особенности дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях, совершаемых военнослужащими.....	16
Д.Е. Зайков. Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства обороны Российской Федерации: содержание и проблемы применения.....	23
Н.С. Кириченко. Понятие, сущность и признаки материальной ответственности военнослужащих.....	29
Т.И. Арутюнян, И.С. Назарова, В.М. Шенишин. Официальные интернет-сайты ФСБ России и Росгвардии как инструмент общественного антикоррупционного контроля (сравнительно-правовой анализ).....	32
Военные аспекты гражданского и жилищного права	
Н.С. Кириченко, Н.Г. Александрова, В.Ю. Иванов. О некоторых изменениях, внесенных в Федеральный закон «О статусе военнослужащих», в части порядка обеспечения военнослужащих и членов их семей жилыми помещениями.....	40
Е.А. Свиных. Правовые средства импортозамещения при осуществлении закупок продукции для обеспечения обороны страны и безопасности государства.....	44
И.О. Смирнов. Особенности порядка и условий предоставления целевого жилищного займа участникам накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих.....	54
Военно-уголовное право и процесс	
Я.Н. Ермолович. Актуальные вопросы квалификации нарушения правил вождения или эксплуатации машин (статья 350 УК РФ).....	60
Юридическая помощь военному комиссару и призывнику	
Я.О. Соколов. Право призывника на ознакомление с личным делом в военном комиссариате (по материалам судебной практики).....	68
Международное право, военные проблемы международного права	
В.С. Харитонов. Противодействие коррупции в армии США: теория и реальное состояние дел в свете некоторых американских социологических исследований.....	71
Точка зрения	
И.Р. Веренчиков, В.А. Талалаев, Б.В. Асаёнок. Специальные знания в военной сфере как связующий компонент частных криминалистических методик расследования воинских преступлений (по законодательству Республики Беларусь).....	76
А.Г. Асеев, В.М. Большакова, Л.Ю. Наумова, П.Ю. Наумов, Г.В. Енгибарян. Установленные сферы деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: комплексный подход к законодательным пробелам нормативного правового регулирования.....	83
В.М. Шенишин. Особенности осуществления государственного контроля и надзора в административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии.....	89
Сведения об авторах, аннотации и библиографические списки	96

Научно-практический журнал
«Право в Вооруженных Силах –
Военно-правовое обозрение» /
«Военно-правовое обозрение.
Теория и практика»

№ 1 (270) январь 2020 г.

Издается с июля 1997 г.

Главный редактор
Кудашкин А.В.

Заместитель
главного редактора
Белов В.К.

Выпускающий редактор
Тюрина О.А.

Администратор
Грекова Е.А.

Компьютерная верстка
Зулькарнаев А.Б.

Издание зарегистрировано
Министерством РФ по делам
печати, телерадиовещания и
средств массовых коммуникаций.

Регистрационные номера
ПИ № ФС77-66682
от 27.07.2016 /
ПИ № ФС77-75989
от 19.06.2019

Учредитель и издатель:
Коллектив редакции;
ООО «Центр правовых
коммуникаций»

Адрес редакции и издателя:
105082, г. Москва,
пл. Спартаковская, д. 14, стр. 3,
эт. 2, ком. 9, офис 27

Адрес в Интернете –
<http://www.opklex.com>
E-mail: pvsypo@mail.ru

Администратор сайта
Белов В.К.

ISSN 2219-5947

Подписной индекс 72527

Выходит ежемесячно
Распространяется только
по подписке, цена свободная

© Редакция журнала
«Право в Вооруженных Силах –
Военно-правовое обозрение»

© ООО «Центр правовых
коммуникаций»

Материалы, использованные
в журнале, могут быть
использованы в других изданиях
только с разрешения редакции.
Редакция консультаций
по телефону не дает, переписку
с читателями не ведет.

Редакция не ограничивает
авторов в возможности
высказывания на страницах
журнала своего мнения, которое
может не совпадать
с точкой зрения редакции.

Подписано в печать 20.12.2019

Отпечатано в ООО «Красногорская типография»

143405, Московская область, г. Красногорск, Коммунальный квартал, дом 2.

Уточнены основания признания военнослужащих нуждающимися в жилых помещениях

По общему правилу применяются основания, установленные ст. 51 ЖК РФ для случаев предоставления жилья по договорам социального найма. В то же время уточнен субъектный состав – речь идет о военнослужащих, которые обеспечены в качестве членов семей других военнослужащих или иных граждан жильем либо денежными средствами на его приобретение или строительство до поступления на военную службу по контракту либо после его заключения.

При признании военнослужащих нуждающимися в жилых помещениях должны учитываться нормы ЖК РФ о последствиях намеренного ухудшения гражданами своих жилищных условий, а также совершенные сделки, которые привели к уменьшению размера занимаемых жилых помещений или к их отчуждению.

Источник: Федеральный закон «О внесении изменений в статью 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»» от 2 декабря 2019 г. № 416-ФЗ.

Новеллы процессуального законодательства – внесены поправки к ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ по вопросам пересмотра и отмены судебных постановлений по новым обстоятельствам

Определение либо изменение в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации или Президиума Верховного Суда Российской Федерации практики применения правовой нормы будет новым обстоятельством, только если в таком постановлении содержится указание на то, что сформулированная в нем правовая позиция имеет обратную силу применительно к делам со схожими фактическими обстоятельствами. Установлен шестимесячный срок, в течение которого допускается пересмотр вынесенного по конкретному делу и вступившего в законную силу судебного постановления в связи с таким новым обстоятельством. В ГПК РФ предусмотрена возможность восстановить срок подачи заявления о пересмотре судебного акта

по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

При отмене судебного постановления в силу вышеуказанного обстоятельства новым актом права и обязанности граждан в их отношениях с органами власти устанавливаются со дня его вступления в силу. Новым постановлением при отсутствии установленных фактов незаконного или недобросовестного поведения самого заинтересованного лица не допускается обратное взыскание с граждан денежных средств или иного имущества, полученных ими на основании пересмотренного постановления.

Источник: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 2 декабря 2019 г. № 406-ФЗ.

На регистрации в Минюсте России

Приказ Министра обороны Российской Федерации «Об утверждении Правил внутреннего распорядка на гауптвахте для военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 9 ноября 2019 г. № 650.

Задолженность по зарплате спишут со счета работодателя без обращения в суд

Госинспекторов труда уполномочили выносить решения о принудительном исполнении обязанности работодателя по выплате начисленных, но не выданных работнику зарплаты и других выплат. В Федеральном законе «Об исполнительном производстве» прописали особенности исполнения таких решений.

Одновременно с вынесением постановления о возбуждении исполнительного производства судебный пристав запрашивает у кредитных организаций сведения о видах и номерах банковских счетов должника, количестве и движении денежных средств. При наличии на

счетах работодателя денежных средств задолженность по зарплате взыскивается в бесспорном (внесудебном) порядке.

Исполнительное производство оканчивается в двух случаях:

- если денежные средства перечислены взыскателю в полном объеме;
- если на счетах должника в течение двух месяцев отсутствуют денежные средства.

Источник: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве»» от 2 декабря 2019 г. № 402-ФЗ.

«Гонорар успеха» для адвокатов легализован

Скорректирован Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (далее – Закон об адвокатуре).

С 1 марта 2022 г. тестирование в рамках квалификационного экзамена будут проводить с использованием единой автоматизированной информсистемы.

Предусмотрено приостановление статуса адвоката по личным обстоятельствам на срок от 1 года до 10 лет на основании заявления, поданного таким адвокатом в совет адвокатской палаты. Статус возобновляется по решению совета на основании заявления адвоката.

С 1 марта 2021 г. адвокатам, статус которых прекращен из-за преступления, неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей перед доверителем, нарушения кодекса профессиональной этики, незаконного использования и (или) разглашения информации, систематического

несоблюдения требований к адвокатскому запросу, запрещается быть представителями в суде.

В числе учредителей коллегии адвокатов должно быть минимум два адвоката со стажем от трех лет (по действующему Закону об адвокатуре – пять лет). Аналогично сокращен стаж адвоката для учреждения адвокатского кабинета.

В соглашении об оказании юридической помощи можно будет прописать, что размер вознаграждения зависит от результата оказания адвокатом такой помощи (речь идет о «гонораре успеха»). Исключение – административные и уголовные дела.

Адвокатские палаты должны будут вести свои сайты и размещать на них годовую финансовую отчетность, а также информацию о принятых решениях и о сделках, в совершении которых есть заинтересованность членом совета палаты.

С 1 марта 2021 г. адвокатов по назначению будут распределять с помощью автоматизированной информсистемы. Федеральная палата установит правила прохождения стажировки, а также порядок работы в качестве помощника адвоката.

Основная часть поправок вступает в силу с 1 марта 2020 г.

Источник: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»» от 2 декабря 2019 г. № 400-ФЗ.

Порядок участия военнослужащих в накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения актуализирован

В связи с принятием Федерального закона от 2 августа 2019 № 316-ФЗ, которым был расширен перечень участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, уточнены подзаконные акты.

В частности, к участникам накопительно-ипотечной системы отнесены сержанты и старшины, солдаты и матросы, поступившие на военную службу после 31 декабря 2019 г., общая продолжительность военной службы по контракту которых после 31 декабря 2019 г. составит три года, включая продолжительность военной службы по контракту до указанной даты.

Уточнены сроки внесения записи о включении военнослужащего в реестр

участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих и дата возникновения соответствующего основания для включения военнослужащего в реестр.

Источник: Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила формирования и ведения реестра участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих Министерством обороны Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба» от 30 ноября 2019 г. № 1548.

Военнослужащие Росгвардии встали в общий строй

Уточнен порядок выплаты компенсации за наем жилого помещения военнослужащим и лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции, членам их семей.

Гражданам, уволенным с военной службы в войсках национальной гвардии Российской Федерации (из внутренних войск МВД России), и членам их семей денежная компенсация выплачивается органами управления, оперативно-территориальными объединениями, соединениями, воинскими частями и организациями войск

национальной гвардии Российской Федерации, в которых указанные граждане состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Действие Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке и размерах выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и членам семей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных

обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел» от 30 декабря 2011 г. № 1228 распространено на лиц, проходящих службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющих специальные звания полиции, а

также членов семей погибших (умерших) сотрудников войск национальной гвардии.

Источник: Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 27 ноября 2019 г. № 1517.

Законопроектная работа совершенствуется

С 1 января 2020 г. изменяется порядок осуществления законопроектной деятельности в Правительстве Российской Федерации и федеральных органах исполнительной власти.

Внесены следующие новеллы:

– устанавливается, что включение в разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти и организациями проекты федеральных законов положений, не относящихся к предмету их правового регулирования, допускается по решению Председателя Правительства Российской Федерации;

– определяется, что разработка проектов федеральных законов в целях выполнения международных обязательств Российской Федерации, во исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации, актов, указаний и поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации может осуществляться федеральными органами

исполнительной власти без включения таких проектов в план законопроектной деятельности;

– уточняется перечень программных документов, на основании которых осуществляется разработка плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации;

– уточняется порядок осуществления контроля со стороны Минюста России за исполнением федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

Источник: Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу пункта 3 распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 1852-р» от 18 ноября 2019 г. № 1470.

Госуслуги в массы

На Едином портале госуслуг решено создать дополнительные сервисы, которые помогут:

– направлять обращения в органы власти и местного самоуправления;

– просматривать ход рассмотрения обращений;

– совершать сделки в электронном виде;

– получать оповещения о возможности подачи заявлений на получение госуслуг.

Источник: Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»» от 18 ноября 2019 г. № 1467.

Проиндексированы размеры должностных окладов гражданского персонала (работников) воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации

Утверждены новые размеры должностных окладов (тарифных ставок), положение о системе оплаты труда, а также порядок формирования и использования фонда оплаты труда гражданского персонала воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации.

Признан утратившим силу аналогичный

приказ Министра обороны Российской Федерации от 23 апреля 2014 г. № 255.

Источник: Приказ Министра обороны Российской Федерации «О системе оплаты труда гражданского персонала (работников) воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации» от 18 сентября 2019 г. № 545.

Повышены оклады на воинских должностях в МЧС России

С 1 октября 2019 г. повышены оклады по нетиповым воинским должностям военнослужащих спасательных воинских формирований МЧС России, проходящих военную службу по призыву.

Так, оклад командира взвода повышен с 1 872 до 1 953 руб. в месяц, заместителя командира взвода – с 1 664 до 1 736 руб. в месяц, командира отделения – с 1 456 до 1 519 руб. в месяц.

Признан утратившим силу аналогичный приказ МЧС России от 31 июля 2018 г. № 310.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2019 г. № 820 с 1 октября 2019 г. на 4,3 % были повышены размеры окладов военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти.

В этой связи установлены новые размеры окладов по нетиповым воинским должностям военнослужащих спасательных воинских формирований МЧС России, проходящих военную службу по контракту. Выплаты, предусмотренные указанным ниже приказом, производятся с 1 октября 2019 г.

Источники: Приказ МЧС России «О размерах окладов по нетиповым воинским должностям военнослужащих спасательных воинских формирований МЧС России, проходящих военную службу по контракту» от 18 октября 2019 г. № 592; приказ МЧС России «О размерах окладов по нетиповым воинским должностям военнослужащих спасательных воинских формирований МЧС России, проходящих военную службу по призыву» от 18 октября 2019 г. № 594.

Новые приказы

Приказ Министра обороны Российской Федерации «Об утверждении Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение отдельных должностей, и работниками, замещающими отдельные должности на основании трудового договора в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, и соблюдения этими работниками требований к служебному поведению, а также о признании утратившими силу приказов Министра обороны Российской Федерации и их отдельных положений» от 14 ноября 2019 г. № 666.

РЕГЛАМЕНТ ПРОВЕДЕНИЯ СУДЕБНОГО ПРИМИРЕНИЯ: СОЮЗ МЕДИАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР И СУДЕБНОГО РАЗБИРАТЕЛЬСТВА

А.Ф. Воронов,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, профессор Института международного права и правосудия Московского государственного лингвистического университета

В статье анализируются положения Регламента проведения судебного примирения как акта, принятого в целях совершенствования примирительных процедур, новый этап развития которых воплотился в Федеральном законе «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ. Автор проводит сравнение норм процессуальных кодексов, Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ, названного Регламента, пытается определить особенности порядка примирения данного вида, вносит предложения по решению неясных вопросов в процедуре проведения судебного примирения.

Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 2019 г. № 41 утвержден Регламент проведения судебного примирения¹ (далее – Регламент). Он разработан в соответствии с положениями Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее соответственно – ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ) и определяет порядок проведения судебного примирения.

В статье «О совершенствовании примирительных процедур»², продолжением которой, по сути, является настоящая статья, уже были рассмотрены вопросы, касающиеся совершенствования и расширения видов примирительных процедур как альтер-

нативных способов урегулирования правовых споров, проанализированы нормы Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³, других законов.

В указанной статье автор выразил сомнение относительно возможности применения новых норм к некоторым публичным правоотношениям, в частности к правоотношениям между военнослужащими (гражданами, проходящими военные сборы, гражданами, пребывающими в мобилизационном людском резерве) и органами военного управления и воинскими должностными лицами.

Однако в ст. 9 Регламента мы находим следующую норму: «Список судебных примирителей формируется и утверждается Пленумом Верховного Суда Российской Федерации на основе предложений пред-

¹ Рос. газ. 2019. 12 нояб.

² Воронов А.Ф. О совершенствовании примирительных процедур // Военно-правовое обозрение: теория и практика. 2019. № 10. С. 47 – 54.

³ Рос. газ. 2019. 31 июля.

судей судебных коллегий Верховного Суда Российской Федерации, кассационных судов общей юрисдикции, кассационного военного суда, арбитражных судов округов, Суда по интеллектуальным правам, апелляционных судов общей юрисдикции, апелляционного военного суда, арбитражных апелляционных судов, верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, арбитражных судов, окружных (флотских) военных судов о кандидатурах судебных примирителей из числа судей в отставке, изъявивших желание выступать в качестве судебного примирителя, с учетом их характеристик о соответствии требованиям настоящего Регламента».

Таким образом «восстановленными в правах» оказались кассационный военный суд и апелляционный военный суд, которых, по-видимому, забыли указать, в частности, в ст. 137.6 КАС РФ и ст. 153.6 ГПК РФ, о чем мы писали в вышеназванной статье.

То, что Верховный Суд Российской Федерации про них «вспомнил», причем кассационный военный суд в Регламенте упоминается не единожды, свидетельствует о том, что, по-видимому, примирители будут осуществлять свою деятельность и в военных судах.

Военные суды в основном рассматривают административные дела в соответствии с КАС РФ, определенный процент гражданских дел по ГПК РФ.

Кроме того, военные организации участвуют в арбитражном процессе, в рамках которого также возможно примирение в соответствии с Регламентом.

Все это заставляет обратить особое внимание на Регламент как на акт, принятый

в целях совершенствования примирительных процедур, в специализированном военно-правовом издании.

Следует отметить, что судебное примирение – это новый институт для российского права, он для нас несколько необычен и непривычен. Однако, как заметил В. Момотов⁴, институт судебного примирения широко используется в различных странах, в частности в Германии, Канаде, Финляндии, Австралии, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Словении, Нидерландах⁵.

Во Франции институт судебных примирителей существует не один десяток лет. Примирители являются официальными лицами судебных инстанций, приносят присягу, хотя и не включены в штатное расписание данных структур. Это означает, что судебные примирители работают на добровольной основе и зарплаты не получают. Правда, им компенсируются расходы, связанные с их деятельностью. Их главная цель: используя согласительные процедуры, не доводить дело до судебного процесса между сторонами в основном по гражданским делам. Подавляющее большинство примирителей – профессионалы органов юстиции, включая судебные, в пенсионном возрасте от 65 до 75 лет. В настоящее время таких примирителей во Франции насчитывается 2 230 человек. Причем по закону о модернизации юридической системы страны их роль будет возрастать и их число в ближайшие годы увеличится минимум на 30 %.

⁴ Момотов Виктор Викторович, судья, член Президиума Верховного Суда Российской Федерации, секретарь Пленума Верховного Суда Российской Федерации, ученый секретарь Научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор (<https://www.vsrif.ru/about/structure/persons/363/>).

⁵ Урошлева А. Пленум ВС РФ утвердил проект Регламента проведения судебного примирения. URL: <https://www.garant.ru/news/1300115/>

Примирители могут быть задействованы как самими конфликтующими сторонами (90 % случаев), так и судьей, которому поручено рассмотрение дела.

Наряду с судебными примирителями, во Франции существуют судебные медиаторы. Они являются независимыми посредниками и проходят обязательную аккредитацию при судах, как правило, специализируясь на той или иной тематике, к примеру, для проведения семейной медиации. Таким посредникам требуется не только юридический опыт, но и особый диплом, который можно получить после трехлетнего курса обучения и итогового тестирования. Услуги медиаторов оплачивают обе стороны, заинтересованные в разрешении спора⁶.

В США медиация в судах осуществляется приглашенными медиаторами, которые не связаны ни с судом, ни со сторонами. Процедура медиации для физических лиц является бесплатной. Как правило, медиаторы работают по трудовому договору в общественных организациях, например в Институте примирения г. Нью-Йорка, который выплачивает им зарплату, т. е. изо дня в день они ходят на работу в суд, занимаясь медиацией, но деньги получают от своей организации-работодателя⁷.

В целом, и это отражено в названии статьи, с нашей точки зрения, Регламент – это «мини-процессуальный кодекс», представляющий собой некий гибрид медиативных процедур и норм, регулирующих судебное разбирательство. Он состоит из преамбулы и двух разделов: разд. I «Общие положения» и разд. II «Порядок судебного примирения».

⁶ Куликов В., Прокофьев В. Мирный приговор. В судах по-явятся специальные комнаты для мирных переговоров истцов и ответчиков // Рос. газ. 2019. 25 окт.

⁷ Папулова З.А. К 10-летию принятия Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // Арбитр. и гражд. процесс. 2019. № 11. С. 62.

В преамбуле закреплены несколько важных положений, в частности:

– дается определение судебного примирения (это примирительная процедура с участием судебного примирителя);

– по общему правилу судебное примирение может проводиться на любой стадии судебного процесса и при исполнении судебного акта;

– судебное примирение сторонами не оплачивается⁸;

– порядок судебного примирения определяется сторонами по согласованию с судебным примирителем с учетом положений процессуального законодательства и Регламента.

В «Общих положениях» Регламента раскрываются *цели* примирения (достижение сторонами взаимоприемлемого результата и урегулирования конфликта с учетом интересов сторон) и *задачи* судебного примирения (соотнесение и сближение позиций сторон по делу, выявление дополнительных возможностей для урегулирования спора с учетом интересов сторон, оказание им содействия в достижении результата примирения).

Интересной особенностью Регламента является то, что в нем делается попытка раскрыть *содержание принципов*, по которым проводится судебное примирение, причем как тех принципов, которые в процессуальных кодексах позиционируются как общие принципы примирения (добровольности, сотрудничества, равноправия и конфиденциальности), так и принципов собственно судебного примирения, закрепленных в ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ (независимости, беспристрастности и добросовестности

⁸ Напомним, что порядок и условия оплаты труда судей, пребывающих в отставке и осуществляющих функции судебных примирителей, определяются Правительством Российской Федерации.

судебного примирителя). Напомним, что судебное примирение является одним из видов примирительных процедур.

Это может иметь значение не только для судебного примирения, но и для других процедур. Например, в соответствии с Федеральным законом «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ (ст. 18) арбитраж осуществляется на основе принципов независимости и беспристрастности арбитров, диспозитивности, самостоятельности сторон и равного отношения к сторонам. А принципами проведения процедуры медиации (ст. 3 Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)») являются добровольность, конфиденциальность, сотрудничество и равноправие сторон, беспристрастность и независимость медиатора.

Так, главное в принципе *добровольности* – это то, что стороны участвуют в судебном примирении добровольно, кандидатура судебного примирителя определяется по взаимному согласию сторон, сторона (стороны) вправе отказаться от продолжения проведения судебного примирения на любой стадии его проведения.

В основании принципа *сотрудничества* лежит положение о том, что стороны должны сотрудничать друг с другом, с судебным примирителем и с судом.

Принцип *равноправия* означает, что стороны пользуются равными правами при проведении процедуры примирения, а судебный примиритель не вправе своими действиями ставить какую-либо из сторон в преимущественное положение, равно как и умалять права одной из сторон.

Главное в содержании принципа *конфиденциальности* – это то, что стороны вправе

определить объем ограничения распространения информации, связанной с судебным примирением. Если стороны письменно не договорились об ином, информация, полученная участниками в ходе судебного примирения, является конфиденциальной.

Принцип *независимости* и *беспристрастности* судебного примирителя требует, чтобы отношение судебного примирителя к каждой из сторон было беспристрастным, уважительным и доброжелательным. Судебный примиритель независим и осуществляет свою деятельность самостоятельно, без участия судьи, в производстве которого находится данное дело.

Принцип *добросовестности* судебного примирителя в Регламенте не раскрывается, но в ст. 16 Регламента (это уже разд. II) установлено, что он должен добросовестно проводить судебное примирение.

Как уже отмечалось, список судебных примирителей формируется и утверждается Пленумом Верховного Суда Российской Федерации из числа судей в отставке. Учитываются опыт работы в качестве судьи, опыт научной деятельности, специализация, регион проживания кандидата, деятельность, осуществлявшаяся судьей в отставке с момента ухода в отставку, соответствие данной деятельности законодательству о статусе судей и кодексу судейской этики и другие обстоятельства.

Перейдем к регламентации самого порядка судебного примирения.

Основанием для проведения судебного примирения является определение суда о проведении судебного примирения (ч. 2 ст. 10 Регламента). В определении о проведении судебного примирения содержатся сведения о сторонах, о судебном примирителе, предмете спора, сроках проведения

судебного примирения и при необходимости круг вопросов, для урегулирования которых может быть использовано судебное примирение. В определении о проведении судебного примирения могут содержаться и иные указания, необходимые для обеспечения его надлежащего проведения (ч. 4 ст. 15 Регламента).

Что прежде всего привлекает внимание в регламентации указанного порядка?

Первое. Особый порядок примирения, который предполагается для Верховного Суда Российской Федерации. Напомним, что именно административные дела (в том числе с участием военнослужащих) отнесены в основном к подсудности этого суда по первой инстанции.

Статья 10 Регламента устанавливает, что по делам, находящимся на рассмотрении в Верховном Суде Российской Федерации, ходатайство о проведении судебного примирения удовлетворяется с учетом характера спора и фактических обстоятельств дела. Видимо, авторы Регламента хотели подчеркнуть, что примирение в этом случае носит в какой-то степени исключительный характер.

Выступать в качестве судебного примирителя по делу, рассматриваемому в Верховном Суде Российской Федерации, вправе только судьи в отставке Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Второе. Участники примирения, их права и обязанности. Участниками судебного примирения названы не только стороны (представители сторон), судебный примиритель, но и (по согласованию со сторонами и судебным примирителем) *другие лица*, участвующие в деле, и лица, способствующие проведению

судебного примирения (например, переводчик).

Не вполне понятно, имеются ли в виду только лица, содействующие осуществлению правосудия, привлеченные к участию в деле в суде, либо можно привлекать и лиц, которые не участвовали в судебном процессе по делу, по которому проводится примирение. Скорее всего, если стороны согласны, можно привлекать и иных лиц в качестве специалистов, переводчиков. Но назначить экспертизу и привлечь к процедуре примирения иного эксперта вряд ли возможно. Очевидно, что привлечь иных лиц к процедуре примирения может только с согласия этих лиц.

В отличие от примирителя и сторон примирения права и обязанности других лиц в рамках процедуры примирения не обозначены.

Что же касается примирителя и сторон, то избран весьма специфичный способ закрепления их прав и обязанностей. Сначала, по-видимому, идут права (без всякого обозначения в тексте нормы), затем запреты («не должен»), а затем обязанности («следует»).

Так, например, судебный примиритель (в частности):

- ведет переговоры со сторонами, в том числе индивидуальные, другими лицами, участвующими в деле и в судебном примирении;
- изучает представленные сторонами документы и иную информацию;
- предлагает сторонам представить дополнительные документы и информацию;
- знакомится с материалами дела с согласия суда;
- получает необходимые консультации у специалистов;

- содействует сторонам в обмене документами, сведениями и сообщениями по обсуждаемым вопросам;

- дает сторонам рекомендации в целях скорейшего урегулирования спора, сохранения между сторонами деловых отношений;

- разъясняет законодательство и практику его применения;

- предлагает сторонам выработать и обсудить варианты урегулирования спора (оптимальный, удовлетворительный, нежелательный).

Судебный примиритель, например, не должен:

- участвовать в проведении судебного примирения при наличии оснований, предусмотренных ч. 1 ст. 16 ГПК РФ, ч. 1 ст. 21 АПК РФ, ч. 1 ст. 31 КАС РФ (это основания для отвода судей);

- разглашать без письменного согласия сторон полученную от них информацию, а также нарушать иные принципы судебного примирения.

Кроме этого, примиритель не вправе разрешать спор по существу, это прерогатива суда, хотя в ходе судебного примирения судебный примиритель устанавливает фактические отношения сторон, выясняет содержание взаимных претензий, мнения сторон относительно возможностей урегулирования спора, способствует выявлению интересов сторон, оказывает сторонам содействие в поиске взаимовыгодных результатов примирения.

Судебному примирителю, в частности, следует:

- разъяснить особенности и последствия использования результатов примирения, а также правовые последствия завершения судебного примирения в случае недостижения результата примирения;

- предоставлять по запросу суда информацию о ходе судебного примирения не позднее следующего дня после дня получения соответствующего запроса.

Стороны (в частности):

- выбирают судебного примирителя;
- вносят предложения по порядку проведения судебного примирения;

- заявляют о необходимости участия в судебном примирении иных лиц;

- сообщают информацию, необходимую для урегулирования спора;

- высказывают предложения по урегулированию спора и достижению результатов примирения.

Стороны не должны:

- разглашать информацию, полученную в ходе судебного примирения, без письменного согласия другой стороны;

- затягивать судебное примирение, препятствовать деятельности судебного примирителя.

Сторонам, в частности, следует:

- добросовестно пользоваться принадлежащими им правами;

- представлять судебному примирителю документы, удостоверяющие их личность и при необходимости документы, подтверждающие их полномочия;

- являться для проведения судебного примирения;

- соблюдать согласованный сторонами порядок проведения судебного примирения;

- добровольно и добросовестно исполнять условия достигнутого результата примирения.

Если для сторон своеобразной «санкцией» за нарушение прав других участников процедуры и за злоупотребление своими процедурными правами можно считать прекращение судебного примирения при-

мирителем (ст. 26 Регламента)⁹, то не вполне понятно, что делать, если процедуру нарушает примиритель. Можно ли привлечь его за это к дисциплинарной ответственности как судью в отставке – вопрос спорный. Вряд ли и судья по делу вправе призвать примирителя «к порядку». Во всяком случае, стороны могут не только отказаться от примирения, но и изложить факты нарушения примирителем процедуры судье после возобновления производства по делу, а также описать их в случае обжалования судебного акта.

Третье. Форма примирительной процедуры в ч. 1 ст. 17 Регламента обозначена как «переговоры», и это вызывает вопросы. Во-первых, «переговоры» – это, в соответствии с нормами процессуальных кодексов, – отдельный вид примирительных процедур наряду с судебным примирением; во-вторых, анализ процедур судебного примирения показывает, что нельзя указанные процедуры сводить только к переговорам; в-третьих, в ст. 16 Регламента неоднократно упоминается «заседание по примирению», возможно, оно (по аналогии с судебным заседанием) и есть одна из основных форм примирительных процедур, что и следовало бы отразить в Регламенте.

Четвертое. Одной из самых обсуждаемых частей Регламента являются *стадии* проведения судебного примирения. На этапе обсуждения Регламента высказывались сомнения в необходимости не только подробного описания каждой стадии, но и закрепления каких-либо стадий, поскольку это ограничивает стороны в формах достижения урегулирования спора.

Тем не менее, и стадии, и их подробное описание в Регламенте сохранились, так что процедура урегулирована подробнее, чем процедура медиации (ст. 11 и другие нормы Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»), а в отдельных частях – даже разбирательства дела в третейском суде (гл. 5 Федерального закона «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ).

Думается, что на это авторы Регламента пошли сознательно, во-первых, для облегчения работы примирителя (чтобы был определенный алгоритм работы)¹⁰, во-вторых, для повышения авторитета судебного примирения и степени доверия к нему участников судебного процесса: примирение не только проводится судьей в отставке, но и по процедуре, в чем-то похожей на разбирательство дела в государственном суде (и в помещении суда), что, как мы отмечали в предыдущей статье, важно для субъектов спорных правоотношений в Российской Федерации, в-третьих, чтобы подчеркнуть отличия судебного примирения от процедуры медиации, показавшей малую эффективность в условиях нашей страны.

Следует подчеркнуть, что стадии не обязательны, процедура «может» их включать, правила проведения примирения примиритель согласовывает со сторонами (ст.ст. 16, 17 и другие статьи Регламента). В случае если стороны и судебный примиритель не договорились об ином, порядок и необходимость использования судебным примирителем каких-либо стадий судебного при-

⁹ Хотя вряд ли такой подход снимает все вопросы. Например, он не дает ответа на вопрос об ответственности, например, за разглашение конфиденциальной информации, в том числе и за рамками судебного процесса.

¹⁰ Заместитель министра юстиции России Д. Новак отметил, что процедура судебного примирения в проекте Регламента описана подробно. Такой документ сможет, по его словам, стать «настойной книгой» для судебных примирителей и сторон (Урошлева А. Указ. соч.).

мирения определяются им самостоятельно с учетом характера, сложности, обстоятельств спора и пожеланий сторон.

Каковы же стадии проведения судебного примирения и их основное содержание?

1. *Открытие судебного примирения (вступительное слово судебного примирителя)*. Судебный примиритель в назначенные день и время открывает судебное примирение, представляется, устанавливает личность участников, проверяет полномочия, устанавливает наличие (отсутствие) обстоятельств, препятствующих проведению судебного примирения, разъясняет преимущества урегулирования спора, особенности использования различных примирительных процедур, предлагает согласовать порядок ведения переговоров и их продолжительность, выясняет необходимость участия в судебном примирении других лиц, совершает иные действия.

2. *Изложение обстоятельств спора и определение интересов сторон*. Стороны излагают свое видение причин возникновения спора, его сути, путей его урегулирования и обозначают желаемый результат примирения, вместе с примирителем они определяют наиболее существенные разногласия, возникшие между сторонами в их отношениях, ставшие причиной обращения в суд, совершают иные действия.

3. *Формулирование сторонами вопросов для обсуждения*. Стороны при содействии судебного примирителя совместно выясняют и формулируют перечень вопросов, требующих обсуждения, судебный примиритель организует переговорный процесс.

4. *Индивидуальная беседа судебного примирителя со сторонами и их представителями*. Сторона и судебный примиритель выявляют интересы стороны, наличие кон-

фиденциальной информации, обсуждают вопрос о возможности изменения позиции стороны с учетом ее интересов, выявляют мнение стороны о возможных предложениях по урегулированию спора, проверяют предложение на их исполнимость, обсуждают пределы информирования другой стороны о содержании индивидуальной беседы. В любом случае о факте проведения индивидуальной беседы с одной из сторон судебный примиритель информирует другую сторону.

5. *Выработка сторонами предложений по урегулированию спора и достижению результатов примирения*. Сторонами при содействии судебного примирителя осуществляются выработка и обсуждение предложений по урегулированию спора и достижению результатов примирения, а также обсуждение возможных действий сторон, направленных на его урегулирование. Предложенные варианты урегулирования спора, результаты примирения обсуждаются и оцениваются сторонами с точки зрения конструктивности, приемлемости и реалистичности.

6. *Оформление результатов примирения*¹¹, в том числе заключение мирового соглашения, соглашения о примирении, соглашения по фактическим обстоятельствам, составление отказа от иска, признание иска. Судебному примирителю необходимо выяснить наличие единообразного понимания условий мирового соглашения, соглашения о примирении, соглашения по фактическим обстоятельствам каждой из сторон, проверить подготовленное соглашение на предмет его законности, отсутствия нарушения прав иных лиц и возможности утверждения судом.

¹¹ Результаты примирения закреплены в ст. 153.7 ГПК РФ, в ст. 138.6, в ч. 3 ст. 190 АПК РФ, в ст. 137.7 КАС РФ.

Результат судебного примирения должен содержать информацию о судебном примирителе.

Информация о достижении сторонами результата примирения и при необходимости ходатайство о его принятии или утверждении не позднее дня, следующего за днем его достижения, передаются суду в письменном виде судебным примирителем.

7. *Завершение судебного примирения.* Завершение судебного примирения без достижения результата (результатов) примирения может иметь место в случае истечения установленного судом срока проведения судебного примирения при отсутствии ходатайства сторон о его продлении, а также до истечения срока проведения судебного примирения в случае направления стороной (сторонами) письменного заявления о завершении примирения другим участникам судебного примирения и суду.

Завершение судебного примирения в случае его прекращения судебным примирителем может иметь место до истечения срока проведения, если в ходе его проведения примиритель сочтет, что дальнейшее проведение судебного примирения нецелесообразно в том числе потому, что спор не может быть урегулирован с помощью судебного примирения; стороны не соблюдают установленный порядок и принципы судебного примирения; стороны неоднократно не являются на встречу с судебным примирителем; стороны затягивают проведение судебного примирения, препятствуют деятельности судебного примирителя; стороны любым иным образом злоупотребляют своими правами, а также в случае, если имеются иные обстоятельства, препятствующие проведению судебного примирения. Примирителем со-

ставляется мотивированный письменный отказ от проведения судебного примирения, который не позднее следующего дня передается сторонам судебного примирения и суду.

Пятые. Мало внимания уделяется регламентации организационно-технических вопросов, которые представляются чрезвычайно важными. Среди них: количество судебных примирителей в том или ином суде, время работы судебных примирителей, наличие у них помощников, обеспечение примирителей оргтехникой и т. п.

Хорошо, что в ч. 5 ст. 15 Регламента хотя бы указано, что «судебное примирение проводится в здании суда, в отдельном помещении, при условии обеспечения проведения совместных, индивидуальных переговоров, создания равных возможностей для урегулирования спора с учетом интересов сторон и достижения взаимоприемлемого результата примирения». Этот вопрос на ранних этапах обсуждения не только Регламента, но и проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» решался неоднозначно.

Именно от решения технических вопросов, как представляется, во многом зависит эффективность работы судебных примирителей, поэтому представляется необходимым наличие соответствующего приказа Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, где решались бы данные вопросы.

При этом следовало бы учитывать опыт организации работы судебных примирителей и медиаторов за рубежом, реальное описание которой встречается в научной литературе¹².

¹² См., напр.: Папулова З.А. Указ. соч. С. 58 – 63.

ОСОБЕННОСТИ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, СОВЕРШАЕМЫХ ВОЕННОСЛУЖАЩИМИ

А.А. Азовцев,

подполковник, адъюнкт 25 кафедры (военной администрации, административного и финансового права) Военного университета;

В.М. Корякин,

доктор юридических наук, профессор, профессор 25 кафедры (военной администрации, административного и финансового права) Военного университета; заместитель директора Юридического института Российского университета транспорта

Статья посвящена рассмотрению организационно-правовых аспектов процессуальной деятельности командиров (начальников), осуществляемой в целях привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения. Осуществлен критический анализ действующего правового регулирования данных вопросов, обосновывается вывод о необходимости включения всех норм о дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения в Федеральный закон «О статусе военнослужащих», исключив их из Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

Особенностью дисциплинарной ответственности является то обстоятельство, что в законодательстве не содержится четкого описания составов правонарушений, при совершении которых она наступает. Это коренным образом отличает дисциплинарную ответственность от иных видов юридической ответственности, например от административной и уголовной, где имеются соответствующие кодифицированные акты (КоАП РФ и УК РФ), содержащие исчерпывающие перечни деяний, за которые наступает ответственность. За противоправные деяния, не указанные в названных актах, гражданин не может быть привлечен к административной или уголовной ответственности.

Иной подход использован законодателем при определении содержания правона-

рушений, за которые предусмотрена дисциплинарная ответственность. Согласно п. 1 ст. 28.2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» дисциплинарный проступок представляет собой противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет за собой уголовной или административной ответственности. В свою очередь, воинская дисциплина, за нарушение которой наступает дисциплинарная ответственность, представляет собой строгое и точное соблюдение всеми военнослужащими порядка и правил, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами, общевоинскими уставами Вооруженных Сил Российской Федерации,

иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и приказами (приказаниями) командиров (начальников) (ст. 1 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации. Далее – ДУ ВС РФ).

Таким образом, по сути, любое отклонение поведения военнослужащего от требований правовых актов может быть квалифицировано как нарушение воинской дисциплины. Полномочия по оценке поведения военнослужащих и правовой квалификации дисциплинарных проступков законодатель предоставил командирам (начальникам). Все это позволяет говорить о том, что в дисциплинарных правоотношениях в сравнении с правоотношениями, связанными с уголовной и административной ответственностью, значительное место занимает командирское усмотрение, что требует повышенных мер контроля и надзора за их деятельностью в сфере дисциплинарного производства¹. Одной из действенных мер обеспечения законности в данной сфере являются детально урегулированные процедуры административно-процессуальной деятельности командиров (начальников)².

Рассмотрим процессуальные особенности дисциплинарного производства по коррупционным правонарушениям, совершаемым военнослужащими.

Коррупционные дисциплинарные проступки – это противоправные, виновные действия (бездействие) военнослужащего, выражающиеся в нарушении норм антикоррупционного законодательства, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации не влекут за собой

уголовной ответственности. Правовую основу дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях в Вооруженных Силах Российской Федерации составляет ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», которая так и называется: «Порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения». Сразу обращает на себя внимание некоторая нелогичность в действиях законодателя: в то время, когда институт дисциплинарного производства в отношении военнослужащих практически в полном объеме и достаточно подробно регулируется гл. III Федерального закона «О статусе военнослужащих», нормы об особенностях такого производства в отношении дисциплинарных коррупционных проступков содержатся в ином законодательном акте – Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе». Как представляется, данный определенного рода казус объясняется тем, что законодатель, устанавливая порядок привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, стремился установить единые правила для всех видов государственной службы. Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ, которым Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» был дополнен указанной выше ст. 51.1, аналогичными нормами были дополнены все законодательные акты о различных видах государственной службы. Однако при этом не было принято во внимание то, что в отличие от других видов государственной

¹ *Корякин В.М.* Усмотрение в деятельности командира // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 2. С. 7 – 12.

² *Харитонов С.С.* О мерах организационно-правового характера, реализуемых командирами (начальниками), по противодействию коррупции // Воен. право. 2012. № 2. С. 215 – 223.

службы, где, как правило, действует один законодательный акт, устанавливающий и порядок прохождения соответствующего вида службы, и статус государственного служащего, в военном законодательстве действуют по данному вопросу два законодательных акта – федеральные законы «О воинской обязанности и о военной службе» и «О статусе военнослужащих». Нормы о дисциплинарной ответственности содержатся во втором из названных законов, в который и следовало бы включить нормы об ответственности за коррупционные правонарушения. Однако они оказались в другом законе, который прямого отношения к дисциплинарной ответственности военнослужащих не имеет.

В связи с изложенным выше имеется потребность в том, чтобы нормы, содержащиеся в ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», были включены в гл. III Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях, базируясь на общих принципах дисциплинарной ответственности военнослужащих, имеет ряд существенных особенностей, к числу которых можно отнести следующие:

а) взыскания в данном порядке применяются только за конкретные правонарушения, прямо указанные в подп. «д.1» и «д.2» п. 1 и подп. «е.1» п. 2 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»; командиры (начальники) не вправе применять данный порядок дисциплинарного производства к иным правонарушениям³;

б) за коррупционные правонарушения к военнослужащим могут быть применены только три вида взысканий: 1) досрочное увольнение с военной службы в связи с утратой доверия; 2) досрочное увольнение с военной службы в связи с нарушением запретов, ограничений и обязанностей, связанных с прохождением военной службы, предусмотренных п. 7 ст. 10 и ст. 27.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих»; 3) выговор. Применение за коррупционные правонарушения иных дисциплинарных взысканий, установленных ст. 28.4 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и гл. 4 ДУ ВС РФ, законодательством не предусмотрено;

в) в целях выяснения обстоятельств совершения военнослужащим коррупционных правонарушений проводится проверка (а не разбирательство, как это установлено в отношении иных дисциплинарных проступков). Эта проверка проводится подразделением кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений (а не лично командиром или назначенным им военнослужащим, как это предусмотрено для иных дисциплинарных проступков);

г) доклад о результатах проверки может быть направлен в коллегиальный орган – аттестационную комиссию. Мнение данного органа должно обязательно учитываться при принятии командиром (начальником) решения о применении дисциплинарного взыскания к виновному военнослужащему⁴;

³ Полный перечень таких правонарушений приведен в Методических рекомендациях по порядку проведения разбирательства по фактам дисциплинарных проступков коррупционной направленности, совершенных военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации. URL: [@cmsArticle](http://mil.ru/anti-corruption/meth_materials/more.htm?id=11635472)

⁴ Бараненков В.В. Организационно-правовые основы деятельности и функции аттестационных комиссий в сфере профилактики коррупции в воинских частях // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 4. С. 2 – 8; Горновский А.А., Корякин В.М. Аттестационные комиссии как субъекты антикоррупционной деятельности в Вооруженных Силах // Там же. 2014. № 9. С. 2 – 6.

д) предусмотрена возможность упрощенной формы дисциплинарного производства, т. е. без проведения проверки. Такой порядок возможен при наличии следующих условий: согласие военнослужащего и признание им факта совершения коррупционного правонарушения. При этом упрощенный порядок не может быть использован, если в качестве взыскания применяется увольнение в связи с утратой доверия;

е) в дисциплинарном производстве по коррупционным правонарушениям предусмотрены более длительные сроки применения взысканий и сроки давности: взыскания применяются не позднее 6 месяцев со дня поступления информации о совершении военнослужащим коррупционного правонарушения и не позднее 3 лет со дня его совершения; взыскания за иные дисциплинарные проступки могут быть применены в срок до 10 суток со дня, когда командиру (начальнику) стало известно о совершенном дисциплинарном проступке (не считая времени на проведение разбирательства, производство по уголовному делу или по делу об административном правонарушении, времени болезни военнослужащего, нахождения его в командировке или отпуске, а также времени выполнения им боевой задачи), но до истечения срока давности привлечения военнослужащего к дисциплинарной ответственности – 1 года;

ж) копия акта о применении к военнослужащему взыскания с указанием коррупционного правонарушения и нормативных правовых актов, положения которых им нарушены, или об отказе в применении такого взыскания с указанием мотивов вручается военнослужащему под расписку в течение 5 дней со дня издания соответствующего акта. В дисциплинарном производстве по иным проступкам предусмотрено

лишь ознакомление привлекаемого к ответственности военнослужащего с материалами разбирательства без указания формы такого ознакомления и сроков.

К дисциплинарным проступкам коррупционной направленности относятся:

1) непредставление военнослужащим сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (п. 4 ст. 6, п. 8 ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ)⁵;

2) невыполнение военнослужащим обязанности об уведомлении командования, органов прокуратуры или других государственных органов обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных

⁵ Субъектами данного дисциплинарного проступка коррупционной направленности являются военнослужащие, замещающие должности военной службы, включенные в Перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557, и в Перечень воинских должностей, должностей федеральной государственной гражданской службы в Министерстве обороны Российской Федерации, должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, при замещении которых военнослужащие, федеральные государственные гражданские служащие, работники, а также граждане при назначении на должности в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед Министерством обороны Российской Федерации, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденный приказом Министра обороны Российской Федерации от 4 апреля 2016 г. № 175.

правонарушений (ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции»);

3) невыполнение военнослужащим обязанности об уведомлении в письменной форме своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения (п. 2 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции»);

4) невыполнение военнослужащим, являющимся владельцем ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), обязанности в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 7 ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции»);

5) несоблюдение военнослужащим запретов и ограничений, предусмотренных п. 7 ст. 10 и ст. 27.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих», п. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

б) совершение административных правонарушений, предусмотренных: ст. 7.27 КоАП РФ (мелкое хищение чужого имущества путем присвоения или растраты с использованием служебного положения при отсутствии признаков преступления); ст. 19.28 КоАП РФ (незаконное вознаграждение от имени юридического лица); ст. 19.29 КоАП РФ (незаконное привлечение к трудовой деятельности бывшего государственного служащего).

Анализ особенностей дисциплинарного производства по коррупционным правонарушениям, а также многочисленных

публикаций по данной проблематике⁶ свидетельствует о наличии требующих своего нормативного разрешения противоречий в правовом регулировании рассматриваемых вопросов. Об одном из них – о необходимости перенесения соответствующих норм из Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» мы уже сказали выше. Другой проблемой является неоправданное ограничение возможных мер дисциплинарного воздействия на лиц, совершивших коррупционные правонарушения. В анализируемой статье Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» почему-то речь идет лишь о двух видах взысканий – об увольнении с военной службы и о выговоре. Данная ситуация требует своего нормативного разрешения, поскольку в отношении военнослужащих, совершивших коррупционные правонарушения, командир-единоначальник должен обладать всей полнотой предоставленных ему прав на применение дисциплинарных взысканий. В связи с этим следует внести в данную норму уточнение, согласно которому при малозначительности совершенного военнослужащим коррупционного правонарушения к нему может быть применено любое иное взыска-

⁶ Бараненкова И.В. О некоторых проблемах привлечения военнослужащих к ответственности за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах. 2014. № 7. С. 30 – 35; Буравлев Ю.М. Дисциплинарная ответственность государственных служащих: теоретическое и правовое исследование: моногр. М., 2018; Добробаба М.Б. Особенности внесудебного дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях // Вестн. Южно-Урал. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. Т. 17. № 1. С. 86 – 89; Иванов П.В. О совершенствовании порядка привлечения военнослужащих к ответственности за коррупционные правонарушения // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 5. С. 117 – 120; Коврова В.Г. О некоторых особенностях производства по делам за совершенные коррупционные правонарушения // Вестн. Всерос. ин-та повышения квалификации сотрудников МВД России. 2019. № 1. С. 71 – 77; Корякин В.М. Либо увольнение, либо выговор: альтернативы нет? // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 4. С. 34 – 37.

ние, предусмотренное Федеральным законом «О статусе военнослужащих».

Определенное противоречие анализируемых норм заключается также и в том, что Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» относит к числу взысканий за коррупционные правонарушения увольнение военнослужащего с военной службы в связи с утратой доверия и увольнение в связи с нарушением запретов, ограничений и обязанностей антикоррупционного характера. Однако в перечне дисциплинарных взысканий, приведенном в ст. 28.4 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и в гл. 4 ДУ ВС РФ, такие взыскания не указаны, есть только дисциплинарное взыскание «досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта». Хотя любой факт совершения военнослужащим коррупционного правонарушения можно квалифицировать как частный случай нарушения условий контракта, однако с учетом того, что в ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» увольнение с военной службы в связи с утратой доверия и в связи с несоблюдением запретов и ограничений определено в качестве самостоятельной меры дисциплинарного воздействия, имеется настоятельная потребность во внесении соответствующего дополнения в ст. 28.4 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и в ДУ ВС РФ в целях их приведения в соответствие с нормами законодательства о военной службе.

Серьезной является проблема квалификации коррупционного дисциплинарного проступка в качестве грубого проступка. Вызывает определенное недоумение вопрос: почему с учетом повышенной общественной опасности коррупционных правонарушений они не отнесены к категории грубых

дисциплинарных проступков? В результате получается, как пишет Р.В. Иванов, «...что, например, опоздание на службу продолжительностью более 4 часов или утрата удостоверения личности квалифицируется законодателем как более тяжкий дисциплинарный проступок, нежели нарушение требований законодательства о противодействии коррупции. Парадокс данной ситуации очевиден»⁷.

В связи с вышесказанным заслуживает всяческой поддержки предложение о включении коррупционных правонарушений в перечень грубых дисциплинарных проступков. Для этого потребуются внесение соответствующих дополнений в п. 2 ст. 28.4 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и в приложение 7 к ДУ ВС РФ.

Учитывая определенную сложность рассматриваемой категории дел и повышенную вероятность обращения лиц, привлеченных к ответственности, в суд за защитой своих прав, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 29 мая 2014 г. № 8⁸ отметил, что юридически значимыми обстоятельствами, подлежащими установлению судами по делам об оспаривании досрочного увольнения с военной службы по подп. «е.1» п. 2 ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», являются не только обстоятельства, связанные с установлением факта нарушения запретов, ограничений и обязанностей, установленных п. 7 ст. 10 и ст. 27.1 Федерального закона «О статусе военнослужащих», но и обстоятельства, связанные с соблюдением воинскими должностными лицами процедуры досрочного увольнения военнослужащего с военной службы по указанному основанию.

⁷ Иванов Р.В. Указ. соч. С. 119 – 120.

⁸ О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих: постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2014. № 7.

Своего рода признанием явной неоднозначности, противоречивости и пробельности правового регулирования порядка привлечения военнослужащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения являются подготовка и размещение на официальном сайте Министерства обороны Российской Федерации Методических рекомендаций по порядку проведения разбирательства по фактам дисциплинарных проступков коррупционной направленности, совершенных военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации (далее – Методические рекомендации). Данный документ призван оказать методическую помощь командирам (начальникам) при применении норм антикоррупционного законодательства в дисциплинарной практике.

Анализ Методических рекомендаций свидетельствует о том, что их авторами допущены серьезные отступления от норм, предусмотренных ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе». Суть этих отступлений состоит в следующем:

а) вместо понятия «коррупционное правонарушение» используется понятие «дисциплинарный проступок коррупционной направленности»;

б) понятие «проверка», которая должна проводиться по фактам совершения военнослужащим коррупционного правонарушения, заменено понятием «разбирательство»;

в) согласно ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» проверку фактов совершения коррупционных правонарушений должны проводить подразделения кадровой службы по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Однако согласно Методическим рекомендациям разбирательство проводится непосредственным командиром (начальником) военнослужащего, совершившего дисциплинарный про-

ступок коррупционной направленности, либо одним из членов аттестационной комиссии;

г) срок проведения разбирательства Методическими рекомендациями установлен в 10 суток с момента, когда командиру стало известно о совершении военнослужащим дисциплинарного проступка коррупционной направленности, в то время как в п. 3 ст. 28.8 Федерального закона «О статусе военнослужащих» срок разбирательства указан в 30 суток;

д) по результатам разбирательства Методические рекомендации предлагают оформлять заключение в форме рапорта, однако в ст. 51.1 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» фигурирует понятие «доклад о результатах проверки».

Наряду с рассмотренными выше Методическими рекомендациями, имеются также Методические материалы по применению в Вооруженных Силах Российской Федерации института утраты доверия к военнослужащим, федеральным государственным гражданским служащим и работникам, совершившим коррупционные правонарушения, утвержденные статс-секретарем – заместителем Министра обороны Российской Федерации 9 сентября 2017 г. В сравнении с предыдущим документом данные Методические материалы не противоречат нормам законодательства, однако в полной мере устранить выявленные и описанные выше пробелы и противоречия правового регулирования дисциплинарного производства по коррупционным правонарушениям возможно только путем внесения изменений и дополнений в законодательные и подзаконные акты.

Таким образом, правовое регулирование вопросов дисциплинарной ответственности военнослужащих за коррупционные правонарушения нуждается в дальнейшем совершенствовании.

КОДЕКС ЭТИКИ И СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОДЕРЖАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ

Д.Е. Зайков,

доцент кафедры «Гражданское право, международное частное право и гражданский процесс» Юридического института Российского университета транспорта, кандидат юридических наук

В статье автор анализирует Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства обороны Российской Федерации и предмет его правового регулирования, а также рассматривает возникающие проблемы правоприменения.

Федеральные государственные гражданские служащие (далее – госслужащие) в силу особого публично-правового статуса являются значимыми субъектами антикоррупционных отношений, что обуславливает необходимость не только установления для данной категории лиц ряда специальных ограничений, запретов и требований, но и определения основ поведения, которыми им необходимо руководствоваться при осуществлении своей деятельности.

Основы этики и служебного поведения для госслужащих. В целях повышения доверия общества к государственным институтам, обеспечения условий для добросовестного и эффективного исполнения госслужащими должностных обязанностей, исключения злоупотреблений на федеральной государственной гражданской службе Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 утверждены Общие принципы служебного поведения государственных служащих (далее – Общие принципы).

Следующим шагом явилась разработка Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих¹ (далее – Типовой кодекс), представляющего собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться госслужащие независимо от замещаемой ими должности².

Целью Типового кодекса является установление этических норм и правил служеб-

¹ Одобрен решением Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21).

² Разработка кодексов этики как свода правил поведения для определенных категорий лиц является широко распространенной практикой. См., например: Кодекс судейской этики от 19 декабря 2012 г., утвержденный VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г.; Кодекс профессиональной этики адвоката (принят Первым Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г.); Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации (утвержден статс-секретарем – заместителем министра юстиции Российской Федерации 19 января 2016 г.); Типовой кодекс профессиональной этики управляющих компаний, специализированного депозитария, брокеров, осуществляющих деятельность, связанную с формированием и инвестированием накоплений для жилищного обеспечения военнослужащих, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2005 г. № 383.

ного поведения госслужащих для достойного выполнения ими своей профессиональной деятельности, а также содействие укреплению авторитета госслужащих, доверия граждан к государственным органам и обеспечение единых норм поведения госслужащих.

Типовой кодекс призван повысить эффективность выполнения госслужащими своих должностных обязанностей и служит основой для формирования должной морали в сфере государственной службы, уважительного отношения к государственной службе в общественном сознании, а также выступает как институт общественного сознания и нравственности госслужащих, их самоконтроля.

Типовой кодекс, в свою очередь, явился основой для разработки государственными органами кодексов этики и служебного поведения госслужащих.

Правовое регулирование в Министерстве обороны Российской Федерации. Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства обороны Российской Федерации (далее – Кодекс этики госслужащих Минобороны России) был утвержден приказом Министра обороны Российской Федерации от 22 апреля 2011 г. № 555³.

Указанный правовой акт во многом повторял Типовой кодекс, однако имел серьезное отличие – в нем отсутствовали положения, возлагающие на госслужащих ограничения, обязанности и устанавливающие для них запреты. Кодекс этики госслужащих Минобороны России был пронизан идеей нравственности и самосознания, применяя для отношений, являющихся предметом правового регулирования, такие

термины, как: «призваны», «рекомендуется», «следует принимать меры», «воздерживаются», «исключающие безусловную обязательность устанавливаемых правил.

Так, согласно п. 9 Кодекса этики госслужащих Минобороны России госслужащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, *призваны*:

- исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы Министерства обороны Российской Федерации;

- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности как государственных органов, так и гражданских служащих;

- соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;

- проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами;

- проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России и других государств, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию и др.

В силу п. 14 Кодекса этики госслужащих Минобороны России в служебном поведении госслужащие *воздерживаются*:

- от любого вида высказываний и действий дискриминационного характера по признакам пола, возраста, расы, национальности, языка, гражданства, социального, имущественного или семейного положения, политических или религиозных предпочтений;

³ Утратил силу.

– от грубости, проявлений пренебрежительного тона, заносчивости, предвзятых замечаний, предъявления неправомερных, незаслуженных обвинений;

– от угроз, оскорбительных выражений или реплик, действий, препятствующих нормальному общению или провоцирующих противоправное поведение.

Госслужащим, наделенным организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим госслужащим, *рекомендуется* быть для них образцами профессионализма, безупречной репутации, способствовать формированию в Министерстве обороны Российской Федерации благоприятного для эффективной работы морально-психологического климата⁴.

При этом Кодекс этики госслужащих Минобороны России вопреки Типовому кодексу не предусматривал:

– обязанности соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации;

– обязанности противодействовать проявлениям коррупции и предпринимать меры по ее профилактике в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

– обязанности представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих и членов своей семьи в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– запрета на получение в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги материального характера,

плата за развлечения, отдых, за пользование транспортом и иные вознаграждения);

– обязанности принимать соответствующие меры по обеспечению безопасности и конфиденциальности информации, за несанкционированное разглашение которой госслужащие несут ответственность или (и) которая стала известна им в связи с исполнением должностных обязанностей.

Кодекс этики госслужащих Минобороны России также не устанавливал и юридическую ответственность за его нарушение: в силу п. 17 данного правового акта нарушение госслужащими Кодекса этики госслужащих Минобороны России подлежало моральному осуждению, а также рассмотрению на заседании комиссии Министерства обороны Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (далее – комиссия).

Соблюдение гражданскими служащими Кодекса этики госслужащих Минобороны России предлагалось учитывать лишь при проведении аттестаций в Министерстве обороны Российской Федерации, формировании кадрового резерва для выдвижения на вышестоящие должности, а также при наложении дисциплинарных взысканий⁵.

Таким образом, Кодекс этики госслужащих Минобороны России представлял собой документ, который устанавливал этические основы служебного поведения госслужащих и носил исключительно *рекомендательный* характер⁶.

⁵ Пункт 17 Кодекса этики госслужащих Минобороны России.

⁶ Общие принципы, явившиеся прообразом Типового кодекса и Кодекса этики госслужащих Минобороны России, носят рекомендательный характер (Решение Верховного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2009 г. № ГКПИ09-1140. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»).

Следует отметить, что при этом в соответствии с п. 2 приказа Министра обороны Российской Федерации от 22 апреля

⁴ Пункт 12 Кодекса этики госслужащих Минобороны России.

Как представляется, такой подход, существенно отличающийся от установленного Типовым кодексом⁷, в полной мере соответствовал предназначению Кодекса этики госслужащих Минобороны России и позволял решать возложенные на него задачи по формированию основ морали в сфере государственной службы, общественного сознания и нравственности госслужащих. Соответственно и возможность исключительно морального осуждения за нарушение положений Кодекса этики госслужащих Минобороны России отвечала указанным особенностям.

При этом и проблемы привлечения к юридической ответственности госслужащих за нарушение ими требований антикоррупционного законодательства не возникало – соответствующие запреты, ограничения и обязанности, санкции за их нарушение (невыполнение), а также порядок их применения предусмотрены нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере государственной службы и противодействия коррупции.

Да и в целом необходимость и целесообразность дублирования указанных норм антикоррупционного законодательства в Кодексе этики госслужащих Минобороны России отсутствовали. Эффективное выполнение соответствующими правовыми актами возложенных на них функций гораздо значимее ненужного и необоснованного повторения ограничений правового статуса госслужащих.

Важно указать, что Министерство обороны Российской Федерации являлось од-

ним из немногих государственных органов, которые не стали слепо копировать положения Типового кодекса. Указанное министерство разработало Кодекс этики госслужащих Минобороны России в качестве документа, регулирующего действительно нравственные и моральные основы деятельности госслужащих.

Изменение существующего подхода. Вместе с тем, приказом Министра обороны Российской Федерации от 5 сентября 2019 г. № 514 была утверждена новая редакция Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства обороны Российской Федерации (далее – Кодекс служебного поведения госслужащих Минобороны России).

Основная цель нововведений – привести указанный правовой акт в точное соответствие с положениями Типового кодекса. Иными словами, дополнить его запретами, ограничениями и обязанностями в сфере противодействия коррупции⁸.

Кроме того, п. 26 Кодекса служебного поведения госслужащих Минобороны России предусматривает, что госслужащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим госслужащим, *несет ответственность за действия или бездействие подчиненных ему сотрудников, нарушающих принципы этики и правила служебного поведения*, если он не принял меры по недопущению таких действий или бездействия.

Что это за ответственность⁹ и каков порядок привлечения к ней госслужащих, не-

2011 г. № 555 Главному управлению кадров Министерства обороны Российской Федерации было поручено организовать работу по включению в служебные контракты госслужащих положений о соблюдении Кодекса этики госслужащих Минобороны России.

⁷ Типовой кодекс, наряду с этическими правилами служебного поведения, содержит и квинтэссенцию обязанностей и запретов госслужащих в сфере противодействия коррупции.

⁸ А также в части порядка и обязанностей по обеспечению безопасности и конфиденциальности информации (пп. 17 и 18 Кодекса служебного поведения госслужащих Минобороны России).

⁹ Особенно с учетом того, что основанием для нее являются действия (бездействие) третьих лиц.

ясно, что создает предпосылки для неоднозначного толкования данного положения.

При этом нарушение госслужащим Кодекса служебного поведения госслужащих Минобороны России подлежит не только моральному осуждению и рассмотрению на заседании комиссии, *но и в случаях, предусмотренных федеральными законами, влечет применение к гражданскому служащему мер юридической ответственности*¹⁰.

В чем же заключается смысл такого положения? Неужели для привлечения госслужащего к ответственности за нарушение требований антикоррупционного законодательства недостаточно специализированных нормативных правовых актов и есть необходимость дополнительного правового основания, закрепленного в Кодексе служебного поведения госслужащих Минобороны России?

Однако ни Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (далее – Закон о противодействии коррупции), ни Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (далее – Закон о госслужбе), ни Трудовой кодекс Российской Федерации¹¹ не предусматривают наличие кодекса этики и служебного поведения¹².

А если госслужащим будут нарушены, например, нормы служебной, профессиональной этики, правила делового поведения или положения, устанавливающие тре-

бования к внешнему виду госслужащего? В чем будет заключаться его моральное осуждение и будет ли госслужащий привлечен к дисциплинарной ответственности¹³?

Возможный ответ на данный вопрос дан Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации в Рекомендациях по соблюдению государственными (муниципальными) служащими норм этики в целях противодействия коррупции и иным правонарушениям¹⁴:

Неэтичный поступок госслужащего может быть рассмотрен на заседании комиссии. По итогам рассмотрения данного вопроса руководителю государственного органа может быть рекомендовано:

- указать госслужащему на недопустимость совершения неэтичного поступка;
- применить к госслужащему конкретную меру ответственности, предусмотренную законодательством о государственной службе и о противодействии коррупции.

Указание госслужащему на недопустимость совершения неэтичного поступка может выражаться:

- в устном замечании;
- в предупреждении о недопустимости совершения неэтичного поступка;
- в требовании о публичном извинении.

По решению руководителя государственного органа на недопустимость совершения неэтичного поступка может быть указано в присутствии иных госслужащих.

Меры дисциплинарной ответственности, предусмотренные федеральными законами, должны применяться к госслужащему в случае, если совершение неэтичного

¹⁰ Пункт 27 Кодекса служебного поведения госслужащих Минобороны России.

¹¹ В силу ст. 73 Закона о госслужбе Трудовой кодекс Российской Федерации подлежит применению к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной названным Законом.

¹² Лишь ч. 2 ст. 13.3 Закона о противодействии коррупции в качестве одной из мер по предупреждению коррупции, принимаемых в организации, предусматривает принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации.

¹³ Вместе с тем, следует учитывать и то обстоятельство, что ст. 18 Закона о госслужбе уже устанавливает требования к служебному поведению госслужащего, за нарушение которых установлена ответственность.

¹⁴ Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 11 октября 2017 г. № 18-4/10/В-7931. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

поступка повлекло нарушение установленных ограничений, запретов и требований¹⁵.

Такая позиция, в силу которой сам по себе неэтичный поступок не может являться основанием для привлечения госслужащего к дисциплинарной ответственности, заслуживает поддержки. Однако будет ли она применяться или игнорироваться Министерством обороны Российской Федерации¹⁶, покажет время и анализ правоприменительной практики, так как истолкование рассматриваемой ситуации может быть совершенно различным¹⁷.

Выводы. Можно констатировать, что с принятием Кодекса служебного поведения госслужащих Минобороны России продолжается процесс сверхзарегулированности отношений по противодействию коррупции¹⁸. Причем принятый подход в большей степени влечет за собой негативные последствия, обусловленные фактическим отказом от широкого и эффективного применения норм морали и нравственности в пользу юридического инструментария, который и

¹⁵ Данный подход находит поддержку в судебной практике. См., напр.: Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 31 мая 2017 г. по делу № 33-6908/2017. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»

¹⁶ Анализ судебной практики показывает, что ссылка на нарушение госслужащим положений кодекса этики и служебного поведения широко применяется судами в качестве основания для привлечения к дисциплинарной ответственности. См., напр.: Апелляционное определение Курганского областного суда от 16 апреля 2019 г. по делу № 33-1046/2019; Апелляционное определение Пензенского областного суда от 23 апреля 2019 г. по делу № 33-1532/2019 (Доступ из справ.-правовой системы «Гарант»).

¹⁷ Согласно п. 2 приказа Министра обороны Российской Федерации от 5 сентября 2019 г. № 514 положения о соблюдении Кодекса служебного поведения госслужащих Минобороны России подлежат включению в контракты госслужащих.

¹⁸ См., напр.: *Зайков Д.Е.* Противодействие коррупции: правила новые, проблемы старые?! // *Право в Вооруженных Силах*. 2014. № 1. С. 2 – 9; *Его же.* Противодействие коррупции: несовершенство правового регулирования и правоприменительной практики // Там же. № 2. С. 2 – 10; *Сливков А.С.* Противоречия правового регулирования, обусловленные возложением антикоррупционных ограничений, запретов и обязанностей на работников, замещающих на основании трудового договора должности профессорско-преподавательского состава в военно-учебных заведениях // *ЭНИ «Военное право»*. 2018. № 2. С. 25 – 46.

так в полном объеме обеспечен соответствующими нормативными правовыми актами.

При этом некоторые государственные органы в данном вопросе вышли даже за пределы, установленные Типовым кодексом.

Например, в Типовой кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих аппаратов федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов и управлений Судебного департамента в субъектах Российской Федерации, утвержденный приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 26 апреля 2011 г. № 79, были внесены положения, дублирующие следующие нормы Закона о госслужбе:

– обязанность ежегодно представлять сведения об адресах сайтов или страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых госслужащий размещал общедоступную информацию, а также данные, позволяющие его идентифицировать, не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным, по форме, установленной Правительством Российской Федерации;

– запрет на использование в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средств материально-технического и иного обеспечения, другого государственного имущества, передачу их другим лицам, а также на прекращение исполнения должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора;

– право госслужащего с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

В результате в настоящее время сложилась парадоксальная ситуация, при которой большинство государственных органов пошли по пути превращения кодекса этики

и служебного поведения в очередной сборник запретов, ограничений и обязанностей для госслужащих, предусматривающий как моральное осуждение, так и юридическую ответственность за его нарушение¹⁹. Другие государственные органы, напротив, кодекс этики и служебного поведения создали в виде свода исключительно нравственно-моральных правил, носящих рекомендательный характер, нарушение которых влечет только моральное осуждение²⁰.

¹⁹ Например: Кодекс служебного поведения госслужащих Минобороны России; Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденный приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 22 июля 2011 г. № 870; Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Минсельхоза России, утвержденный приказом министра сельского хозяйства Российской Федерации от 5 марта 2012 г. № 170.

²⁰ См., например: Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства здравоохранения Российской Федерации, утвержденный приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 1 сентября 2014 г. № 487; Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства просвещения Российской Феде-

Как представляется, именно второй подход, идущий вразрез с положениями Типового кодекса, представляется правильным и соответствующим целям принятия кодексов этики и служебного поведения.

Каждый инструмент противодействия коррупции должен использоваться в соответствии со своим предназначением, выполняя возложенную на него функцию. Кодекс служебного поведения госслужащих Минобороны России, к сожалению, утратил свою изначальную целевую функциональность, став в какой-то степени универсальной памяткой госслужащего. Вместе с тем, в выполнении задачи по противодействию коррупции, в частности в формировании антикоррупционной культуры госслужащих, указанный правовой акт должен играть важнейшую роль, его содержание должно соответствовать такой цели и обеспечивать ее выполнение.

рации, утвержденный приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 2 октября 2018 г. № 94.

ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ПРИЗНАКИ МАТЕРИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

Н.С. Кириченко,

адъюнкт кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

В статье рассмотрены понятие «материальная ответственность военнослужащих», его сущность и признаки, которые определяют общее содержание данного правового института.

Статус военнослужащего, согласно законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, есть совокупность, в частности, определенных прав, обязанностей и ответственности. При наличии оснований военнослужащие могут быть привлечены к юридической ответственности, одним из

видов которой является материальная ответственность.

Порядок привлечения военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы (далее – военнослужащие), к материальной ответственности за ущерб, причиненный ими при исполнении обязанностей военной службы имуществу, находящемуся в феде-

ральной собственности и закрепленному за военными организациями, определен Федеральным законом «О материальной ответственности военнослужащих».

Вопросам привлечения к материальной ответственности посвящено множество научных трудов, затрагивающих различные проблемные вопросы в данном направлении¹. Тем не менее, актуальность данной темы, по нашему мнению, на сегодняшний день не снижается.

К определению понятия «материальная ответственность военнослужащих» существуют различные научные подходы.

Так, например, по мнению В.М. Корякина, материальная ответственность военнослужащих представляет собой возложение на военнослужащего обязанности произвести денежные выплаты за причиненный им воинской части материальный ущерб в порядке, установленном федеральным законом².

С точки зрения К.С. Лиховидова, материальная ответственность военнослужащих – это вид юридической ответственности, предусматривающий применение мер государственного принуждения в виде возмещения в денежной форме в предусмотренных случаях и размерах виновно причиненного ущерба государству при нарушении установленных законом и возложенных компетентными государственными органами на военнослужащих обязанностей по сохранности государственного имущества³.

¹ Корякин В.М., Кудашкин А.В., Фатеев К.В. Военно-административное право (военная администрация): учеб. М., 2008; Глухов Е.А., Барков С.В., Чукин Д.С. Неопределенность некоторых положений законодательства о материальной ответственности военнослужащих может привести к произвольным решениям со стороны командования // Право в Вооруженных Силах. 2012. № 9. С. 11 – 19; Тараненко В.В., Харитонов С.С. Материальная ответственность военнослужащих: вопросы практики и законности / Воен. право. 2019. № 2. С. 194 – 197.

² Корякин В.М. Комментарий к Федеральному закону «О материальной ответственности военнослужащих». М., 2000. С. 4.

³ Лиховидов К.С. Материальная ответственность военнослужащих: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 11.

По мнению О.К. Зателепина, материальная ответственность военнослужащих – это предусмотренные законодательством о материальной ответственности меры имущественного характера, применяемые к военнослужащим, причинившим реальный материальный ущерб воинской части⁴.

Приведенные выше дефиниции рассматриваемого понятия не являются исчерпывающими. Вместе с тем, по нашему мнению, необходимо выработать единый научный подход к толкованию данного понятия и предложить единое определение понятия «материальная ответственность военнослужащих».

В данном едином понятии, по мнению автора настоящей статьи, должны содержаться следующие элементы:

указание на то, что материальная ответственность военнослужащих является одним из видов юридической ответственности;

указание на условия ее наступления в виде виновности, противоправности, а также нахождения военнослужащего (а равно гражданина, проходящего военные сборы) при исполнении обязанностей военной службы;

указание о том, что имущество, которому причинен ущерб, может быть закреплено за любым органом военного управления (военной организацией), в которой военнослужащий проходит военную службу, а не только за воинской частью;

указание на то, что такое имущество может находиться не только в федеральной собственности и быть закреплено за органом военного управления (военной организацией), но и быть передано такому органу (организации) во временное пользование для выполнения возложенных на него задач.

⁴ Зателепин О.К. Юридическая ответственность военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2005. № 10. С. 14.

Полагаем, что использование в определении понятия «материальная ответственность военнослужащих» перечисленных элементов позволит сделать его расширенным и объективным.

Материальная ответственность военнослужащих представляет собой один из видов их юридической ответственности, наступающей для военнослужащих независимо от привлечения к иным видам ответственности (дисциплинарной, гражданско-правовой, административной, уголовной) в случае причинения ими материального ущерба государству в лице воинской части (иного военного учреждения) при наступлении определенных обязательных условий. В то же время материальная ответственность – это один из правовых механизмов, который направлен на обеспечение имущественной безопасности государства в лице Вооруженных Сил Российской Федерации (иных войск, воинских формирований и органов). Без существования института материальной ответственности военнослужащих крайне сложно представить надлежащее функционирование военных отношений, наличие условий для реализации правового положения военнослужащих и охрану имущества Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов Российской Федерации.

В качестве характерной черты материальной ответственности военнослужащих можно указать ее комплексный характер, так как основания привлечения к ответственности определены военным законодательством, порядок привлечения регламентируется административно-правовыми нормами, а порядок обжалования предусмотрен нормами законодательства в сфере гражданского процессуального и административного судопроизводства.

Полагаем, что можно выделить некоторые признаки материальной ответственности

военнослужащих, определяющие ее сущность и назначение:

1) она наступает в том случае, если военнослужащий совершает правонарушение в виде невыполнения им возложенных на него юридических обязанностей, предписывающих определенное поведение, совершение определенных позитивных действий;

2) материальная ответственность как мера ответственности применяется в отношении военнослужащего за допущенное им нарушение специальных норм права, которые возлагают на него обязанность по сбережению военного имущества (ст. 26 Федерального закона «О статусе военнослужащих»; ст. 16 УВС ВС РФ);

3) материальная ответственность имеет непосредственную взаимосвязь с субъектом правонарушения – причинителем материального ущерба воинской части. Субъектом данного вида ответственности являются только военнослужащий, а также гражданин, призванный на военные сборы;

4) материальная ответственность представляет собой реакцию государства на допущенное военнослужащим нарушение правовых норм, обязывающих его к сбережению военного имущества, которая выражается в применении к виновному военнослужащему мер правового принуждения в виде взыскания с него денежных средств для полного либо частичного возмещения материального ущерба военной организации;

5) материальная ответственность наступает лишь при условии нахождения военнослужащего при исполнении обязанностей военной службы;

6) материальная ответственность реализуется в санкциях правовых норм, обязывающих виновного военнослужащего произвести возмещение причиненного им материального ущерба в денежной форме в полном либо ограниченном размере;

7) материальная ответственность выражается в наступлении для виновного военнослужащего негативных последствий, предусмотренных законом, в виде умаления его имущественного положения;

8) материальная ответственность военнослужащих может быть реализована в административном либо в судебном порядке;

9) материальная ответственность возникает лишь в случае одновременного наличия совокупности определенных признаков нарушения правовых норм;

10) материальная ответственность применяется по отношению к военнослужащим только уполномоченными на то органами и должностными лицами.

Таким образом, рассмотрев понятие, сущность и признаки материальной ответственности, мы можем получить общее представление о данном правовом институте, имеющем важное значение для сбережения военного имущества и возмещения ущерба, причиненного государству.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ИНТЕРНЕТ-САЙТЫ ФСБ РОССИИ И РОСГВАРДИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЩЕСТВЕННОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО КОНТРОЛЯ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

Т.И. Арутюнян,

ответственный исполнитель (по учету сведений о доходах военнослужащих) отдела кадров Санкт-Петербургского военного ордена Жукова института войск национальной гвардии Российской Федерации;

И.С. Назарова,

начальник кафедры конституционного и административного права факультета (командного) Санкт-Петербургского военного ордена Жукова института войск национальной гвардии Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент;

В.М. Шеншин,

заместитель начальника кафедры конституционного и административного права факультета (командного) Санкт-Петербургского военного ордена Жукова института войск национальной гвардии Российской Федерации, кандидат

юридических наук

В статье раскрываются основные требования к информации, размещаемой на официальных интернет-сайтах органов государственной власти и других органов и организаций, наделенных публично-властными полномочиями. Авторы обращают внимание на несовершенство нормативно-правового регулирования в области организации общественного антикоррупционного контроля. Проводится анализ информации о мероприятиях по противодействию коррупции, реализуемых в ФСБ России и Росгвардии.

Развитие института общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии

коррупции является одной из важнейших мер профилактики коррупции (ст. 5 Федерального закона «О противодействии кор-

рупции»), а создание механизма взаимодействия государства и общества по вопросам противодействия коррупции отнесено законодателем к числу основных направлений деятельности государственных органов (ст. 7 названного Федерального закона). Вместе с тем, мероприятия, связанные с созданием в нашей стране условий для осуществления общественного антикоррупционного контроля, не получили закрепления в Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы, что, на наш взгляд, можно считать серьезным законодательным пробелом.

Представляется, что нормативно-правовому регулированию организационных основ и мероприятий эффективного общественного антикоррупционного контроля уделяется недостаточно внимания со стороны федерального законодателя.

Официальные интернет-сайты органов государственной власти и муниципальных органов, выборных должностных лиц и других субъектов, наделенных публично-властными полномочиями, фактически являются единственным источником наиболее полной и достоверной информации об их деятельности. Именно эта информация – объект общественного антикоррупционного контроля, в связи с чем она должна отвечать требованиям объективности, определенного характера, объема и содержания. А это означает, по нашему мнению, что информация о деятельности публично-властных субъектов должна отвечать условиям достаточности в целях осуществления общественного антикоррупционного контроля.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что для эффективного осуществления общественного антикоррупционного контроля как одного из важнейших эле-

ментов общегосударственного механизма противодействия коррупции необходимо законодательно установить жесткие требования к информации о деятельности публично-властных субъектов, размещаемой на официальных интернет-сайтах. Следует отметить, что, несмотря на скудный интерес к проблемам общественного антикоррупционного контроля, на федеральном уровне все же предпринимаются некоторые меры в данном направлении.

Так, приказом Минтруда России от 7 октября 2013 г. № 530н утверждены требования к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов публично-властных субъектов.

Анализ названного документа позволяет сделать ряд принципиально важных выводов. Во-первых, перечень сведений, подлежащих размещению на официальных сайтах, носит скорее формальный, нежели содержательный характер. Фактически содержание размещаемых сведений сводится к информированию общества об осуществляемых в публично-властном субъекте мероприятиях по противодействию коррупции и не предполагает предоставление информации о его деятельности (например, в сфере закупок, оперативного управления имуществом и т. д.) для самостоятельного общественного антикоррупционного контроля. Во-вторых, существенным недостатком названного документа является его подзаконный характер. На наш взгляд, достаточно порочной выглядит практика «узаконивания» в буквальном смысле слова требований и рекомендаций в области противодействия коррупции, разработанных не профильным федеральным органом исполнительной власти, которым является Министерство труда и социальной защиты

Российской Федерации. Подобный «квазизаконный» характер предъявляемых в области противодействия коррупции требований снижает их авторитет в глазах правоприменителей.

По нашему мнению, на федеральном уровне предпринимаются попытки по формализации требований к размещаемой на официальных интернет-сайтах публично-властных субъектов информации об их деятельности. При этом суть размещаемых сведений сводится к информированию общества о предпринимаемых мерах по противодействию коррупции вместо предоставления информации о повседневной деятельности публично-властного субъекта для осуществления обществом самостоятельного антикоррупционного контроля.

Для разрешения вопроса о том, какая информация по замыслу законодателя должна быть предоставлена широкой общественности для осуществления антикоррупционного контроля, обратимся к рамочному Федеральному закону «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ.

В соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Мы полагаем, что целью общественно-го контроля, с точки зрения законодателя, должны стать: наблюдение за деятельностью публично-властных субъектов; общественная проверка, анализ и общественная оценка издаваемых публично-властными субъектами актов и принимаемых решений.

Как мы уже отметили, приказ Минтруда России от 7 октября 2013 г. № 530н в большей степени обязывает публично-властные субъекты размещать информацию о предпринимаемых мерах в области противодействия коррупции. В разрезе указанных целей осуществления общественного контроля предпримем попытку проанализировать возможность осуществления общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции при размещении информации на официальных интернет-сайтах ФСБ России и Росгвардии.

В соответствии с п. 4 Требований к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов федеральных органов государственной власти, Центрального банка Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов (далее – Требования) отдельная гиперссылка на подраздел «Противодействие коррупции» подлежит размещению на главной странице сайта для непосредственного перехода. Возможность такого перехода успешно реализована на официальном интернет-ресурсе ФСБ России. Для перехода в раздел «Противодействие коррупции» на официальном сай-

те Росгвардии необходимо зайти в раздел «Деятельность».

На основании п. 6 Требований раздел «Противодействие коррупции» должен содержать следующие подразделы: нормативные правовые и иные акты в сфере противодействия коррупции; антикоррупционная экспертиза; методические материалы; формы документов, связанных с противодействием коррупции, для заполнения; сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационная комиссия); обратная связь для сообщений о фактах коррупции.

Официальные интернет-ресурсы ФСБ России и Росгвардии отвечают указанным требованиям. Более того, в соответствии с п. 7 Требований на сайте Росгвардии дополнительно размещены подразделы: «Доклады, отчеты, обзоры, статистическая информация по вопросам противодействия коррупции» и «Международный молодежный конкурс социальной антикоррупционной рекламы «Вместе против коррупции!»».

Пунктом 8 Требований предусмотрено, что подраздел «Нормативные правовые и иные акты в сфере противодействия коррупции» должен содержать: а) список гиперссылок действующих федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции для последовательного перехода на официальный интернет-портал правовой информации; б) список гиперссылок нормативных правовых актов и иных актов (локальных нормативных актов) по вопросам противодействия коррупции с прило-

жением файлов, содержащих полный текст акта: план по противодействию коррупции; перечень должностей, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в отношении себя, своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; порядок представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения служащего (работника) к совершению коррупционных правонарушений; положение о подразделении по профилактике коррупционных или иных правонарушений; порядок сообщения о получении подарка в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями, участие в которых связано с исполнением ими служебных (должностных) обязанностей, его сдачи, оценки и реализации (выкупа); перечень должностей, при замещении которых запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами; кодекс этики и служебного поведения служащих (работников); иные нормативные акты (локальные нормативные акты) по вопросам противодействия коррупции, размещение которых будет признано целесообразным.

Официальный интернет-ресурс Росгвардии полностью отвечает заявленным требованиям. На официальном сайте ФСБ России отсутствуют план противодействия

коррупции; перечень коррупционно опасных должностей, в том числе при замещении которых запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами; кодекс этики и служебного поведения. Более того, число «иных» нормативных правовых документов, посвященных отдельным вопросам противодействия коррупции, значительно преобладает на сайте Росгвардии.

В соответствии с п. 10 Требований подраздел «Антикоррупционная экспертиза» должен содержать гиперссылку, при переходе по которой осуществляется доступ к официальному сайту, созданному для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. Официальные интернет-ресурсы ФСБ России и Росгвардии отвечают предъявляемым требованиям.

На основании п. 11 Требований подраздел «Методические материалы» должен содержать методические рекомендации, обзоры, иные документы методического характера по вопросам противодействия коррупции. Официальные интернет-ресурсы ФСБ России и Росгвардии отвечают этим требованиям.

Пункт 12 Требований предполагает, что подраздел «Формы документов, связанных с противодействием коррупции, для заполнения» должен содержать гиперссылки на формы следующих документов:

а) обращение гражданина, юридического лица по фактам коррупционных правонарушений;

б) обращение гражданина, замещавшего в органе государственной власти должность государственной службы, включенную в перечень коррупционно опасных должностей, о даче согласия на замещение должности в коммерческой или некоммерческой организации либо на выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в коммерческой или некоммерческой организации, если отдельные функции по государственному управлению этой организацией входили в его должностные (служебные) обязанности, до истечения двух лет со дня увольнения с государственной службы;

в) уведомление представителя нанимателя (работодателя) о намерении выполнять иную оплачиваемую работу;

г) уведомление представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения служащего (работника) к совершению коррупционных правонарушений;

д) уведомление представителя нанимателя (работодателя) и своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения;

е) заявление служащего (работника) о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

ж) справка о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (в том числе путем размещения гиперссылки на СПО «Справка БК»);

з) уведомление о получении подарка;

и) заявление о выкупе подарка;

к) иные формы документов, связанные с противодействием коррупции, для заполне-

ния, размещение которых будет признано целесообразным;

л) справка о расходах лица, замещающего государственную должность Российской Федерации, иного лица по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций) и об источниках получения средств, за счет которых совершена указанная сделка.

Официальный интернет-ресурс Росгвардии в полной мере отвечает предъявляемым требованиям. Интернет-сайт ФСБ России, в свою очередь, не содержит следующих форм обращений: обращение гражданина, юридического лица по фактам коррупционных правонарушений (подп. «а»); уведомление представителя нанимателя (работодателя) и своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения (подп. «д»); заявление служащего (работника) о невозможности по объективным причинам представить сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (подп. «е»); заявление о выкупе подарка (подп. «и»); иные формы документов, связанные с противодействием коррупции, для заполнения, размещение которых будет признано целесообразным (подп. «л»).

При этом следует отметить, что на сайте Росгвардии учтен факт объединения сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в связи с чем на сайте отсутствует форма справки о расходах, которая до сих пор не исключена из текста Требований.

На основании п. 14 Требований в подразделе «Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» подлежат размещению сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих коррупционно опасные должности. Официальные интернет-ресурсы ФСБ России и Росгвардии отвечают данным требованиям.

В соответствии с п. 25 Требований в подразделе «Комиссия по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационная комиссия)» должна быть размещена информация о деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии), в том числе содержащая: а) состав комиссии, включая членов комиссии, обладающих правом совещательного голоса, с указанием фамилии и инициалов, занимаемой должности (для представителей научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования – с указанием также и места работы); б) Положение о комиссии; в) сведения о состоявшихся заседаниях комиссии, принятых решениях;

Официальные интернет-ресурсы ФСБ России и Росгвардии с формальной точки зрения отвечают приведенным выше требованиям. При этом имеются основания для ряда замечаний к содержанию представленных на сайтах сведений.

Так, на сайте ФСБ России указан следующий состав Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов: председатель Комиссии, заместитель председателя Комиссии, секретарь Комиссии,

члены Комиссии (представители Управления Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции, подразделений ФСБ России, образовательных организаций ФСБ России, Совета ветеранов ФСБ России, Профессионального союза работников органов безопасности Российской Федерации). Из приведенной информации не удастся проанализировать соответствие качественного и количественного состава Комиссии требованиям, предъявляемым Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821. Более того, включение в состав Комиссии представителей ведомственных образовательных учреждений в качестве [независимых] представителей научных организаций и образовательных учреждений среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, деятельность которых связана с государственной службой, считаем необоснованным с точки зрения их служебной зависимости от руководства федеральной службы.

Вместо информации о состоявшихся заседаниях Комиссии сайт ФСБ России содержит «Результаты деятельности Комиссии» за несколько прошедших лет. Анализ имеющейся на сайте информации позволяет сделать вывод о высокой коррупционной опасности, с которой связано прохождение службы в органах ФСБ России. При этом без расшифровки количества заседаний комиссий по каждому из предусмотренных видов оснований имеется информация о проведении в 2018 г. более 1 300 заседаний комиссий органов безопасности, что фактически говорит о проведении практически

ежедневно более 3 заседаний комиссий. В противовес этой информации Комиссия Росгвардии в 2018 г. для рассмотрения коррупционных вопросов не собиралась.

На основании п. 28 Требований подраздел «Обратная связь для сообщений о фактах коррупции» должен включать гиперссылку, при переходе по которой осуществляется доступ к подразделу «Обращения граждан», включающему информацию:

а) о нормативных правовых актах, регламентирующих порядок рассмотрения обращений граждан;

б) о способах личного беспрепятственного направления обращений граждан и юридических лиц (информация о работе «горячей линии», «телефона доверия», отправке почтовых сообщений, форма направления сообщений гражданами и организациями через сайт).

С формальной точки зрения официальные интернет-ресурсы ФСБ России и Росгвардии отвечают предъявляемым требованиям. Однако процедура подачи обращения чрезвычайно затруднена, требует многократного перехода на новые страницы, ознакомления с большим объемом нормативно-правового материала, не содержит информацию о «горячей линии» или «телефоне доверия».

Подводя итог сравнительному анализу содержания разделов, посвященных противодействию коррупции, официальных интернет-сайтов ФСБ России и Росгвардии, считаем необходимым отметить следующее. Как было сказано выше, с формальной точки зрения сайты практически соответствуют предъявляемым требованиям. Тем не менее, с содержательной точки зрения как информация, размещенная на сайтах названных силовых ведомств, так и предъявляемые к ней требования, установленные

приказом Минтруда России от 7 октября 2013 г. № 530н, не позволяют в полной мере осуществлять общественный контроль за деятельностью ФСБ России и Росгвардии. Цель размещенной информации может быть сведена к информированию общества о принимаемых внутриведомственных ор-

ганизационных мерах и реализуемых мероприятиях по противодействию коррупции, а не к предоставлению информации, необходимой для оценки обществом наличия и характера коррупционных рисков, имеющих в повседневной деятельности названных федеральных служб.

НОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ

РАЗМЕР ВОЕННЫХ ПЕНСИЙ ОСТАНЕТСЯ НА ПРЕЖНЕМ УРОВНЕ

Размер денежного довольствия, учитываемого при исчислении пенсии в соответствии со ст. 43 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1, с 1 января 2020 г. не изменится и составит 73,68 %.

Это касается военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, лиц, проходящих службу в учреждениях и органах УИС, войсках Росгвардии, органах принудительного исполнения Российской Федерации.

Одновременно до 1 января 2021 г. приостановлено действие положения ч. 2 ст. 43 Закона Российской Федерации № 4468-1 об индексации денежного довольствия, учитываемого при исчислении пенсии, согласно которой денежное довольствие учиты-

вается при исчислении пенсии с 1 января 2012 г. в размере 54 % и начиная с 1 января 2013 г. ежегодно увеличивается на 2 % до достижения 100 % его размера.

Источник: Федеральный закон «О приостановлении действия части второй статьи 43 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» от 2 декабря 2019 г. № 381-ФЗ.

Новые приказы

Приказ Министра обороны Российской Федерации № 392, СК России № 75 «Об утверждении Порядка выделения военным следственным органам Следственного комитета Российской Федерации жилых помещений специализированного жилищного фонда Министерства обороны Российской Федерации и Порядка заключения с военнослужащими военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации договоров найма жилого помещения специализированного жилищного фонда Министерства обороны Российской Федерации» от 17 июля 2019 г.;

Приказ Министра обороны Российской Федерации № 614, Генпрокуратуры России № 737 «Об утверждении Порядка выделения органам военной прокуратуры жилых помещений специализированного жилищного фонда Министерства обороны Российской Федерации и Порядка заключения с военнослужащими органов военной прокуратуры договоров найма жилого помещения специализированного жилищного фонда Министерства обороны Российской Федерации» от 23 октября 2019 г.

О НЕКОТОРЫХ ИЗМЕНЕНИЯХ, ВНЕСЕННЫХ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О СТАТУСЕ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ», В ЧАСТИ ПОРЯДКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ ЖИЛЫМИ ПОМЕЩЕНИЯМИ

Н.С. Кириченко,

адъюнкт кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета;

Н.Г. Александрова,

кандидат юридических наук, доцент кафедры военного права Военного университета;

В.Ю. Иванов,

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета

Статья посвящена вопросу внесения изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» в части, касающейся обеспечения военнослужащих и членов их семей жилыми помещениями для постоянного проживания, а также обеспечения жильем военнослужащих, являющихся участниками накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения.

Обеспечение военнослужащих и членов их семей жилыми помещениями, особенно предназначенными для постоянного проживания, является одним из значимых элементов социального обеспечения военнослужащих, который одновременно играет роль фактора, стимулирующего добросовестное выполнение ими возложенных на них обязанностей, связанных с военной службой.

В том числе по данной причине не перестает угасать интерес к вопросам, связанным с порядком обеспечения военнослужащих жилыми помещениями в различных формах. Данной теме посвящено множество работ российских ученых в области военного права¹.

Как отмечают В.М. Корякин и А.В. Кудашкин, военнослужащие относятся к той

частью военнослужащих совершенствуется // Там же. № 6. С. 40 – 44; Землин А.И. Социально-правовые аспекты финансирования программ по обеспечению военнослужащих жилыми помещениями // Рос. военно-правовой сб. 2009. № 9. С. 139 – 145; Дубровская Т.В., Корякин В.М. Расторжение брака как юридический факт, влекущий изменение объема социальных гарантий, предоставляемых семьям военнослужащих // Право в Вооруженных Силах. 2019. № 2. С. 52 – 58; Харитонов С.С. К вопросу реализации права военнослужащих на дополнительную жилую площадь по нескольким основаниям // Там же. 2018. № 1. С. 45 – 51; Кудашкин А.В., Аксенов Т.Г. Члены семьи военнослужащего – кто они? (к вопросу о конкуренции правовых норм в жилищных отношениях с участием военнослужащих) // Воен. право. 2016. № 1. С. 31 – 40; Харитонов С.С. К вопросу об обоснованности отказа военнослужащего от предоставляемого ему специализированного жилого помещения // Там же. 2017. № 6. С. 167 – 176; Кириченко Н.С., Александрова Н.Г. Об увольнении с военной службы военнослужащего, признанного не годным к ней по состоянию здоровья и не обеспеченного жилым помещением // Право в Вооруженных Силах. 2019. № 2. С. 20 – 24; Ивкин С.А. О некоторых проблемах, связанных с порядком расчета единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения для военнослужащих // Там же. 2015. № 11. С. 38 – 43.

¹ Корякин В.М., Кудашкин А.В. Предоставление военнослужащим жилых помещений в собственность бесплатно // Право в Вооруженных Силах. 2017. № 12. С. 25 – 32; Корякин В.М. Накопительно-ипотечная система жилищного обеспе-

категории граждан, которым государство гарантирует предоставление жилых помещений в силу их особого правового статуса. Правовым основанием для этого являются Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и ряд других нормативных правовых актов, которые устанавливают конкретные формы реализации таких гарантий².

Жилищные права граждан охраняются законом. Любые действия, препятствующие осуществлению права граждан на жилище, запрещены. При этом государство заинтересовано в том, чтобы и граждане при осуществлении жилищных прав не совершали действий, нарушающих права других лиц, чтобы были обеспечены надлежащее использование жилищного фонда и его сохранность³.

Согласно п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» государство гарантирует военнослужащим обеспечение их жилыми помещениями в форме предоставления им денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений либо предоставления им жилых помещений в порядке и на условиях, установленных названным Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета.

В соответствии с абз. 12 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащим-гражданам, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями и признанным нуждающимися в жилых помещениях, по достижении общей продолжительности

военной службы 20 лет и более, а при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, предоставляются жилищная субсидия или жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом по избранному постоянному месту жительства и в соответствии с нормами предоставления площади жилого помещения, предусмотренными ст. 15.1 вышеназванного Федерального закона.

Пунктом 15 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» предусмотрено, что военнослужащим-гражданам, проходящим военную службу по контракту и в соответствии с Федеральным законом «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ являющимся участниками накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, выделяются денежные средства на приобретение или строительство жилых помещений в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

При этом если военнослужащий подлежал обеспечению жильем в порядке, установленном абз. 12 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», то наличие в составе его семьи военнору-

² *Корякин В.М., Кудашкин А.В.* Предоставление военнослужащим и гражданам, уволенным с военной службы, жилых помещений по договору социального найма и в собственность бесплатно // *Право в Вооруженных Силах.* 2017. № 11. С. 25 – 39.

³ *Корякин В.М., Кудашкин А.В.* Жилищное обеспечение военнослужащих: понятие, формы, гарантии // *Право в Вооруженных Силах.* 2017. № 10. С. 57 – 71.

жащего, являющегося участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, никак на жилищное обеспечение не влияло. По существовавшей до недавнего времени практике (на примере войск национальной гвардии Российской Федерации) каждый военнослужащий (члены одной семьи) обеспечивался жилым помещением отдельно, без учета члена семьи, также являющегося военнослужащим – участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих.

Однако в марте 2017 г. такая практика была изменена.

Решением жилищной комиссии органа военного управления военнослужащему было отказано во включении его в списки нуждающихся в жилых помещениях (в получении жилого помещения по договору социального найма) в порядке абз. 12 п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с тем, что данный военнослужащий является членом семьи военнослужащего – участника накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения. Важно отметить, что тот член семьи, который является военнослужащим – участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения, целевой жилищный заем на приобретение жилого помещения не реализовал.

Указанное решение жилищной комиссии было обжаловано военнослужащим в судебном порядке. По итогам рассмотрения данного гражданского дела (№ 2-1267/2017) 2 марта 2017 г. Красносельским районным судом Санкт-Петербурга было вынесено решение, которым в удовлетворении исковых требований военнослужащего было отказано. Свое решение суд, в частности, мотивировал положениями п. 15 ст. 15 Федераль-

ного закона «О статусе военнослужащих», согласно которому *военнослужащим-гражданам, проходящим военную службу по контракту и в соответствии с Федеральным законом «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» являющимся участниками накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, выделяются денежные средства на приобретение или строительство жилых помещений в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. На указанных военнослужащих-граждан и членов их семей не распространяется действие абз. 12 п. 1, пп. 13, 14, 16 – 19 ст. 15, а также абз. 2 и 3 п. 1 ст. 23 Федерального закона «О статусе военнослужащих»* (данные положения названного Федерального закона предусматривают основания для возникновения у военнослужащего права на обеспечение жилым помещением для постоянного проживания). Указанное решение суда вступило в законную силу.

Таким образом, военнослужащему было отказано в обеспечении его жилым помещением для постоянного проживания (по договору социального найма) по причине того, что член его семьи (супруга) являлся участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих. Однако отметим, что жилье по «военной ипотеке» супруга военнослужащего не приобрела.

Такая судебная практика была очень неожиданной для многих военнослужащих. По нашему мнению, не совсем справедливо лишать военнослужащего права на получение жилого помещения лишь на том основании, что член его семьи является участником накопительно-ипотечной системы обеспечения жилым помещением, при том условии,

что такой член семьи денежные средства на его приобретение не получил, т. е. не реализовал данное право. Ведь тот факт, что военнослужащий является участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, не означает, что он гарантированно получит денежные средства (целевой жилищный заем или накопления) для приобретения жилого помещения, так как на это влияет очень много факторов.

Указанный военнослужащий, которому было отказано в предоставлении жилого помещения, обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой об оспаривании конституционности п. 15 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих».

Конституционный Суд Российской Федерации, рассмотрев дело, постановил (постановление «По делу о проверке конституционности пункта 15 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в связи с жалобой гражданина А.В. Удовиченко» от 20 июля 2018 г. № 34-П):

«1. Признать пункт 15 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 40 (части 1 и 3) и 55 (части 2 и 3), в той мере, в какой он в системе действующего правового регулирования препятствует реализации возникшего права военнослужащего, заключившего первый контракт о прохождении военной службы до 1 января 2005 года, продолжающего прохождение военной службы или уволенного с нее после указанной даты, на предоставление ему и членам его семьи, включая супругу (супруга), жилого помещения согласно положениям данного Федерального закона в связи с участием супруги (супруга) этого военнослужащего в накопительно-ипотечной системе жилищно-

го обеспечения военнослужащих, независимо от волеизъявления военнослужащего и его супруги (супруга) воспользоваться таким способом осуществления права на обеспечение жилым помещением вместо участия супруги (супруга) военнослужащего в накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих.

3. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления».

Во исполнение указанного постановления Федеральным законом «О внесении изменений в статью 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих»» от 16 октября 2019 г. № 339-ФЗ были внесены изменения в рассматриваемый Федеральный закон.

В настоящее время, после внесения соответствующих изменений, согласно п. 15 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащим-гражданам, проходящим военную службу по контракту и в соответствии с Федеральным законом «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих», являющимся участниками накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, выделяются денежные средства на приобретение или строительство жилых помещений в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. На указанных военнослужащих-граждан не распространяется действие абз. 12 п. 1, пп. 13, 14, 16 – 19 ст. 15, а также абз. 2, 3 и 4 п. 1 ст. 23 названного Федерального закона.

В случаях если участники накопительно-ипотечной системы являются членами семей военнослужащих или граждан, уволенных с военной службы, и совместно проживают с ними, указанные участники накопительно-ипотечной системы учитываются при признании этих военнослужащих или граждан нуждающимися в жилых помещениях.

Иными словами, после внесения изменений на реализацию военнослужащими права на получение жилого помещения для постоянного проживания не повлияет наличие у них членов семей, являющихся военнослужащими – участниками накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих.

Кроме того, военнослужащий – участник накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения учитывается в каче-

стве члена семьи военнослужащего, который будет получать жилое помещение для постоянного проживания в натуральном виде (либо получать денежную субсидию для приобретения или строительства жилого помещения).

При этом в законодательстве нет прямых указаний о том, что если военнослужащий, являющийся участником накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения (НИС), был обеспечен жильем в качестве члена семьи военнослужащего, получившего жилое помещение для постоянного проживания (денежную субсидию на приобретение такого жилья), то такой военнослужащий (участник НИС) утрачивает право на получение денежных средств как участник накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих.

ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗАКУПОК ПРОДУКЦИИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБОРОНЫ СТРАНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Е.А. Свинных,

доктор юридических наук, доцент

Предметом исследования в настоящей статье являются правовые средства импортозамещения, применяемые законодателем при регулировании закупок товаров, работ, услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Автор характеризует данные средства, критически анализирует практику их применения. Кроме того, в статье описываются нормотворческие инициативы Минпромторга России по совершенствованию существующей системы правовых средств импортозамещения. В заключение автор классифицирует рассмотренные правовые средства и делает предложения по их совершенствованию.

Осложнение внешнеполитической обстановки и введение некоторыми зарубежными государствами санкций в отношении Российской Федерации, включая запрет на продажу в Россию

ряда комплектующих для военной продукции, обострили проблему импортозамещения в сфере закупок продукции для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Очевидно,

что максимально возможное замещение импортируемой продукции товарами, работами, услугами национального происхождения – это одна из серьезных гарантий бесперебойности поставок требуемой продукции военного и специального назначения.

В настоящее время в российском законодательстве применяются различные *средства обеспечения импортозамещения* при осуществлении государственных закупок. Среди них можно выделить:

1) прямой запрет на закупку товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами;

2) введение правила «третий лишний», т. е., по сути, запрета на закупку иностранной продукции при наличии внутренней конкуренции между как минимум двумя товарами российских производителей или производителей из государств – членов Евразийского экономического союза¹ (далее – ЕАЭС)²;

3) введение правила «второй лишний», т. е. запрета на закупку иностранной продукции при наличии хотя бы одной заявки с предложением о поставке продукции отечественного производства³;

¹ См., например, Постановление Правительства Российской Федерации «Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 февраля 2015 г. № 102 (п. 2).

² Напомним, что, помимо Российской Федерации, государствами – членами ЕАЭС являются Беларусь, Казахстан, Армения и Киргизия.

³ См., например, Постановление Правительства Российской Федерации «Об ограничениях и условиях допуска стентов для коронарных артерий металлических непокрытых, стентов для коронарных артерий, выделяющих лекарственное средство (в том числе с нерассасывающимся полимерным покрытием) и с рассасывающимся полимерным покрытием), катетеров баллонных стандартных для коронарной ангиопластики, катетеров аспирационных для эмболизмомии (тромбоэтомии), происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 4 декабря 2017 г. № 1469 (п. 1).

4) закрепление обязательной квоты на закупку продукции, произведенной на территории государств – членов ЕАЭС⁴;

5) установление ценовой преференции для поставщиков продукции, произведенной на территории государств – членов ЕАЭС, в размере 15%⁵.

Из перечисленных правовых средств, прямо ориентированных на импортозамещение, при осуществлении закупок продукции для обеспечения обороны страны и безопасности используется лишь одно – *прямой запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами*.

В силу того что прямой запрет является самым высоким барьером перед поставщиками импортной продукции, возникает вопрос о допустимости сочетания данного запрета с иными правовыми средствами, ограничивающими конкуренцию участников закупок не так сильно. В настоящее время в соответствии с поручениями заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 10 июля 2019 г. № ДК-П9-5804 и 16 августа 2019 г. № ДК-П9-703 ведется работа по трансформации действующих запретов и ограничений на допуск товаров, проис-

⁴ Нормотворческая инициатива Минпромторга России и департамента оборонной промышленности Правительства Российской Федерации об установлении такой квоты проходит стадию обсуждения в рамках выполнения поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина о реализации мер по поддержке предприятий оборонно-промышленного комплекса в условиях сокращения государственного оборонного заказа (*Галиева Д., Сапожков О.* В госзаказе ищут российскую долю // Коммерсантъ. 2019. 28 авг. С. 2; *Их же.* Белый дом отделяет оборону от импорта // Там же. 30 авг. С. 2; *Галиева Д.* Квоты просятся в госзаказ // Там же. 12 нояб. С. 2).

⁵ Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд: приказ Минфина России от 4 июня 2018 г. № 126н. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102554250&backlink=1&&nd=102485989> (дата обращения: 20.11.2019).

ходящих из иностранных государств, для целей осуществления государственных и муниципальных закупок⁶. В рамках данной работы предлагается распространить правило «третий лишний» и механизм ценовой преференции на все виды промышленной продукции, закупаемой для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Однако предлагаемые меры не будут затрагивать случаи закупок продукции для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Как и ранее, в отношении последних будет применяться исключительно запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами. Кроме того, запрет планируется применять при осуществлении закупок в рамках реализации мероприятий, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав соответствующих национальных проектов (программ), определенных Указом Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2018 г. № 204.

Таким образом, в обозримой перспективе в сфере закупок продукции для обеспечения обороны страны и безопасности государства не планируется менять подходы к реализации политики импортозамещения. Основным правовым средством

импортозамещения останется прямой запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами.

Вышеуказанный запрет установлен Постановлением Правительства Российской Федерации «Об установлении запрета на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства» от 14 января 2017 г. № 9 (далее – Постановление № 9). Оно было принято в соответствии с положениями ст. 14 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (далее – Закон о контрактной системе), которые предусматривают возможность установления запрета в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства. Следует также указать на Постановление Правительства Российской Федерации «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров станкоинструментальной промышленности, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства» от 7 марта 2019 г. № 239. Товары станкоинструментальной промышленности используются для производства продукции военного и специального назначения. По этой причине Правительство Российской Федерации распространило действие запрета на закупки, осуществляемые не только государственными заказчиками, но и организациями – производителями продукции военного и специального

⁶ О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 2019 г. № 239 и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2017 г. № 9 «Об установлении запрета на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства: поясн. записка к проекту постановления Правительства Рос. Федерации ID 01/01/10-19/00095645. URL: <https://regulation.gov.ru/Files/GetFile?fileid=806c963b-6c4f-4beb-8307-927e827d999a> (дата обращения: 20.11.2019).

назначения. Напомним, что последние осуществляют закупки по правилам Закона о контрактной системе в случаях, указанных в ст. 15 этого Закона.

Анализ правоприменительной практики позволяет прийти к выводу, что в Постановлении № 9 недостаточно ясно обозначены пределы действия рассматриваемого запрета. В целях установления этих пределов Правительство Российской Федерации определило круг закупок, признаваемых закупками для нужд обороны страны и безопасности государства. Так, в него были включены закупки в рамках государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ) и закупки в целях выполнения мероприятий государственных программ Российской Федерации, долгосрочных (федеральных) целевых программ в области обороны страны и безопасности государства, государственной программы вооружения. Наибольшую сложность при выявлении пределов действия запрета на допуск импортной продукции создает признание закупками для нужд обороны страны и безопасности государства закупок продукции для выполнения функций и полномочий заказчиков, *непосредственно связанных с обеспечением обороны страны и безопасности государства* (курсив мой. – Е. С.). Возникает проблема при определении наличия непосредственной связи функций и полномочий заказчиков с обеспечением обороны страны и безопасности государства. Далеко не всегда эта связь очевидна, что порождает споры между заказчиками и участниками закупок. В проекте нового постановления, подготовленном Минпромторгом России⁷ (далее – проект нового постановления),

⁷ Паспорт проекта постановления Правительства Российской Федерации ID 01/01/10-19/00095645. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=95645> (дата обращения: 20.11.2019).

предпринята попытка устранить существующую правовую неопределенность. Для этого предлагается предоставить «соответствующим федеральным органам исполнительной власти» полномочия по утверждению перечней закупаемых товаров (работ, услуг) и определению заказчиков, осуществляющих закупки этих товаров (работ, услуг) в целях выполнения своих функций и полномочий для обеспечения обороны страны и безопасности государства (п. 12 проекта нового постановления⁸).

Прямой запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, серьезно ограничивает конкуренцию участников закупок. В результате, как справедливо замечает Ф.А. Тасалов, отечественные поставщики предлагают товары без фактической конкуренции за качество с компаниями, предлагающими иностранные товары⁹. По этой причине в ряде случаев импортозамещение при осуществлении закупок продукции для обеспечения обороны страны и безопасности государства отходит на второй план, уступая место обеспечению закупок наиболее качественной и соответствующей требованиям заказчика продукции. Кроме того, Российская Федерация связана со своими партнерами по ЕАЭС международными обязательствами в области публичных

⁸ О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 2019 г. № 239 и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 14 января 2017 г. № 9 «Об установлении запрета на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства»: проект постановления Правительства Рос. Федерации ID 01/01/10-19/00095645. URL: <https://regulation.gov.ru/Files/GetFile?fileid=43bd03d4-7231-4c10-bf98-3abbdcc068c9> (дата обращения: 20.11.2019).

⁹ Тасалов Ф.А. Закупки: от технического задания к исполнению контракта. М., 2018. С. 74.

закупок. Необходимо также принимать во внимание объективную невозможность закупить требуемую продукцию отечественного производства. Ведь далеко не все виды продукции изготавливаются на территории Российской Федерации.

В силу вышеуказанных обстоятельств в Постановлении № 9 определены случаи, на которые не распространяется запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами.

Во-первых, запрет не действует при осуществлении закупок товаров, перечисленных в приложении к Постановлению № 9, а также товаров, работ и услуг, происходящих из государств – членов ЕАЭС. Однако ни в Постановлении № 9, ни в иных нормативных правовых актах не определен порядок признания продукции как произведенной на территории не Российской Федерации, а других государств – членов ЕАЭС.

Неурегулированность вопроса о подтверждении происхождения товаров перешла в Постановление № 9 «по наследству» от ранее действовавшего Постановления Правительства Российской Федерации № 1224¹⁰ (далее – Постановление № 1224). В период действия последнего указанный вопрос неоднократно становился предметом судебного рассмотрения. В связи с этим следует отметить правовую позицию Верховного Суда Российской Федерации¹¹. Он

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации «Об установлении запрета и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства» от 24 декабря 2013 г. № 1224.

¹¹ Пункт 6 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 июня 2017 г.) (Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2017. № 12).

указал, что подтверждением страны происхождения товара может являться лишь сертификат о происхождении товара по форме СТ-1.

В проекте нового постановления Минпромторг России предлагает установить, что подтверждением производства промышленной продукции на территории Российской Федерации будет являться наличие в реестре российской промышленной продукции сведений о такой продукции. Указанный реестр будет формироваться и вестись на платформе государственной информационной системы промышленности (далее – ГИСП). Основанием для включения продукции в реестр будет являться наличие заключения о подтверждении производства промышленной продукции на территории Российской Федерации, выданного Минпромторгом России.

Заметим, что в настоящее время представители отечественной промышленности жалуются на длительность процедуры включения Минпромторгом России сведений об их организациях в перечень, подтверждающий факт производства продукции на территории Российской Федерации. Например, по словам С. Турицына, совокупный срок рассмотрения Минпромторгом России поданных заявителем документов, включения хозяйствующего субъекта в указанный перечень и выдачи подтверждающего документа составляет 3 месяца, хотя по регламенту продолжительность этой процедуры не должна превышать 10 дней. Сам же документ, подтверждающий производство промышленной продукции на территории Российской Федерации, выдается сроком на один год¹².

¹² Бюрократия против импортозамещения: иностранные поставщики ВПК удерживают позиции из-за лояльности заказчиков. URL: военное.рф/2018/импортозамещение30/ (дата обращения: 20.11.2019).

Что касается подтверждения производства промышленной продукции на территории ЕАЭС, то в проекте нового постановления предлагается определить в качестве такового наличие сведений о такой продукции в реестре промышленной продукции, произведенной на территории государства – члена ЕАЭС (далее – реестр евразийской промышленной продукции), за исключением Российской Федерации.

Минпромторг России полагает необходимым нормативно закрепить требование о представлении участником закупки соответствующей выписки из реестра евразийской промышленной продукции в составе заявки (окончательном предложении) в качестве подтверждения страны происхождения. Эта выписка будет формироваться посредством ГИСП.

Во-вторых, запрет на закупку импортной продукции снимается в случаях, когда необходимая заказчику продукция не производится на территории ЕАЭС (п. 1 Постановления № 9). При этом в Постановлении № 9 не закреплён порядок установления факта отсутствия производства необходимой продукции на территориях всех государств – членов ЕАЭС. Определена лишь процедура подтверждения отсутствия производства на территории Российской Федерации товаров отраслей промышленности. Подтверждением данного факта является заключение Минпромторга России об отсутствии производства на территории Российской Федерации этих товаров. Оно выдается в установленном указанным министерством порядке¹³ с учетом положений

Постановления Правительства Российской Федерации «О подтверждении производства промышленной продукции на территории Российской Федерации» от 17 июля 2015 г. № 719.

В проекте нового постановления предусматривается снятие запрета на закупку происходящего из иностранного государства товара при наличии соответствующего разрешения. Оно будет выдаваться посредством ГИСП в порядке, установленном Минпромторгом России. Это позволит существенно сократить сроки рассмотрения заявлений на выдачу разрешений.

В-третьих, запрет не применяется в случае необходимости обеспечения взаимодействия закупаемых товаров с товарами, которые используются заказчиком, ввиду несовместимости последних с товарами, имеющими другие товарные знаки. Исключение из данного правила составляют закупки отдельных видов продукции отраслей легкой промышленности и тяжелого машиностроения, станкоинструментальной промышленности (пп. 2 – 44 приложения к Постановлению № 9). В отношении этих закупок запрет действует. Отметим, что в проекте нового постановления указанное исключение не предусмотрено.

В-четвертых, запрет не распространяется на случаи закупок запчастей и расходных материалов к машинам и оборудованию, которые используются заказчиком в соответствии с технической документацией на такие машины и оборудование. Как и в предыдущем случае, исключение из этого правила составляют закупки отдельных видов продукции отраслей легкой промышленности и тяжелого машиностроения, станкоинструментальной промышленности (пп.

¹³ Об утверждении Порядка выдачи заключения Министерства промышленности и торговли Российской Федерации об отсутствии производства на территории Российской Федерации товаров отраслей промышленности, нормативно-правовое регулирование в сфере которых осуществляет Министерство промышленности и торговли Российской Федерации:

приказ Минпромторга России от 10 февр. 2017 г. № 384. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.11.2019).

2 – 44 приложения к Постановлению № 9). Его также планируется устранить.

В-пятых, запрет не действует при закупках товаров на сумму ниже определенного порогового значения: при закупках одной единицы товара, стоимость которого равна или менее 50 тыс. руб., и закупках совокупности таких товаров, суммарная стоимость которых составляет менее 1 млн руб. (в случае закупки отдельных видов продукции отраслей легкой, химической, станкоинструментальной промышленности стоимость одной единицы товара должна быть равна или менее 5 тыс. руб. (пп. 2 – 19, 32 – 43 и 113 – 121 приложения к Постановлению № 9).

В проекте нового постановления Минпромторг России предлагает оставить в качестве общего правила отсутствие запрета при закупке одной единицы товара, стоимость которого не превышает 50 тыс. руб., а также закупках совокупности таких товаров, суммарная стоимость которых составляет менее 1 млн руб. В случае закупки одной единицы товара, относящегося к включенным в утвержденный перечень видам продукции, пороговое значение для снятия запрета планируется установить в размере, не превышающем 10 тыс. руб. Если же будет осуществляться закупка продукции отрасли легкой промышленности, то запрет будет снят для закупок одной единицы товаров, стоимость которых не превышает 5 тыс. руб., и закупок совокупности таких товаров, суммарная стоимость которых составляет менее 50 тыс. руб.

В-шестых, запрет не распространяется на закупки, осуществляемые ФСБ России, ФСО России, СВР России, МВД России, Росгвардией, Управлением делами Президента Российской Федерации, ГУСП Президента Российской Федерации, за исключением закупок определенных видов про-

дукции отрасли легкой промышленности (пп. 2 – 19 приложения к постановлению № 9).

По мнению Минпромторга России, снятие запрета в указанных случаях позволяет не допустить срыв сроков всевозможных проводимых названными государственными органами мероприятий по обеспечению безопасности государства¹⁴.

В проекте нового постановления планируется расширить сферу действия запрета при осуществлении закупок вышеназванными государственными органами, включив в него закупки определенных видов продукции не только отрасли легкой промышленности, но и специального машиностроения, а также закупки определенных видов продукции станкоинструментальной промышленности, при условии закупки одной единицы товара, стоимость которого не превышает 2 млн. руб.

Кроме вышерассмотренных случаев, разработчики проекта нового постановления предлагают дополнить перечень случаев, когда запрет не действует, случаями:

а) поставок вооружения, военной и специальной техники, принятых на вооружение, снабжение, в эксплуатацию, и (или) поставок образцов вооружения, военной и специальной техники, разработанных в соответствии с конструкторской документацией с литерой не ниже «О»;

б) закупок товаров согласно утвержденному перечню в рамках реализации определенных программ приграничного сотрудничества.

¹⁴ Об установлении запрета на допуск товаров, работ (услуг), происходящих из иностранных государств для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства: поясн. записка к проекту постановления Правительства Рос. Федерации ID 02/07/04-16/00047913. URL: <https://regulation.gov.ru/Files/GetFile?fileid=ebe656aa-0439-4af6-bb16-eddf5b228040> (дата обращения: 20.11.2019).

Наряду с прямым запретом на допуск импортной продукции, законодателем применяются и *иные правовые средства импортозамещения* при осуществлении закупок продукции для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Достижимая с помощью этих средств цель не сформулирована *expressis verbis*, но их применение затрудняет закупки импортной продукции, а также продукции, при производстве которой использовались импортные комплектующие, работы и услуги иностранных хозяйствующих субъектов.

Так, к указанным правовым средствам можно отнести установление *требований к «российскому происхождению» головного исполнителя поставок продукции по ГОЗ* (далее – головной исполнитель ГОЗ) и *о предварительном согласовании головным исполнителем ГОЗ (исполнителем) возможности привлечения иностранных поставщиков* в целях выполнения государственного контракта (контракта), заключенного в рамках ГОЗ.

Как следует из п. 3 ст. 3 Федерального закона «О государственном оборонном заказе» от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ (далее – Закон о гособоронзаказе), головным исполнителем ГОЗ может быть только юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации. Данное требование не следует сбрасывать со счетов в качестве средства импортозамещения, пусть оно и представляет собой довольно слабое препятствие на пути иностранных лиц. Ведь последние могут владеть напрямую или косвенно акциями или долями в уставном капитале хозяйственных обществ – головных исполнителей ГОЗ, созданных согласно российскому законодательству.

По поводу второго правового средства отметим, что Законом о гособоронзака-

зе (подп. «д» п. 2 ч. 1 ст. 8.3) допускается возможность расчетов с иностранными исполнителями, участвующими в поставках продукции по ГОЗ и входящими в кооперацию в рамках сопровождаемой сделки. При этом для осуществления расчетов требуется включение иностранного контрагента в Перечень иностранных исполнителей по сопровождаемой сделке. Данный перечень составляется исключительно головным исполнителем ГОЗ, согласуется и представляется государственным заказчиком в уполномоченный банк. Для закупок, осуществляемых Минобороны России, порядок составления, утверждения и представления в уполномоченный банк Перечня утвержден приказом Министра обороны Российской Федерации от 31 августа 2015 г. № 501. Из него следует, что решение об утверждении либо отказе в утверждении Перечня принимается заместителем Министра обороны Российской Федерации, осуществляющим руководство деятельностью заказывающего органа.

Сомнительна целесообразность столь жестких требований для случаев осуществления в рамках ГОЗ закупок продукции общего, а не военного и специального назначения. Ведь исполнители низших уровней кооперации фактически лишены возможности привлекать иностранных исполнителей.

Еще одно правовое средство импортозамещения при осуществлении закупок продукции для обеспечения обороны страны и безопасности государства заключается в *установлении требований к стране происхождения сырья, материалов, комплектующих изделий, с помощью которых изготавливается закупаемая продукция*.

Это, пожалуй, одно из ключевых правовых средств импортозамещения. Оно по-

зволяет устранить видимость импортозамещения, при которой на территории Российской Федерации осуществляется лишь сборочное («отверточное») производство и изготовление продукции из ввезенных в страну компонентов зарубежного происхождения. Несмотря на огромный потенциальный эффект указанного средства импортозамещения, оно почти не применяется при регулировании закупок продукции для обеспечения обороны страны и безопасности государства. В Постановлении № 9 отсутствуют требования к стране происхождения сырья, материалов, комплектующих изделий, с помощью которых изготавливается закупаемая продукция.

В проекте нового постановления предлагается нормативно закрепить дополнительное требование к участникам закупки (в том числе единственным поставщикам, подрядчикам, исполнителям) определенных видов товаров легкой промышленности. По замыслу разработчиков проекта при производстве таких товаров должны использоваться материалы или полуфабрикаты, страной происхождения которых является Российская Федерация и (или) государство – член ЕАЭС. Следует поддержать данную инициативу. Считаем также необходимым постепенно расширять сферу применения подобных требований и распространять их действие на случаи закупок не только продукции легкой промышленности, но и иной продукции, в частности технически сложных товаров.

Еще два правовых средства импортозамещения, применяемых при осуществлении закупок продукции для обеспечения обороны страны и безопасности государства, – это *установление требования об обязательном предварительном получении контрагентом государственного заказчи-*

ка и хозяйствующими субъектами, входящими в кооперацию этого контрагента, согласия на использование импортных материалов, сырья, комплектующих, а также закрепление порядка закупки таких материалов, сырья, комплектующих.

В настоящее время отсутствует системное регулирование в части, касающейся применения названных правовых средств. В течение длительного периода требование об обязательном предварительном получении согласия на использование импортных материалов, сырья, комплектующих действует в отношении электронной компонентной базы (далее – ЭКБ), применяемой в производстве изделий вооружения, военной и специальной техники¹⁵. На уровне приказов Министра обороны Российской Федерации и Минпромторга России определен порядок применения ЭКБ иностранного производства в изделиях ВВСТ¹⁶. Нормы этого порядка отсылают к соответствующему Положению, утвержденному Минпромторгом России и введенному в действие протоколом заседания коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации. Что касается требований об обязательном осуществлении закупок ЭКБ иностранного производства у «вторых поставщиков» («квалифицированных поставщиков»)¹⁷, то они закрепляются на

¹⁵ См. подробнее: Писаренко О., Бабарыкин В. Особенности национального отношения к «ненациональным» комплектующим // Электроника: наука, технология, бизнес. 2009. № 5. С. 8 – 15.

¹⁶ Предметный перечень правовых актов Министерства обороны. С. 34 – 35. URL: <https://doc.mil.ru/files/5%20Predmetnoperrech.doc> (дата обращения: 20.11.2019); Ответы экспертов ФГУП «МНИИРИП», Минпромторга России и Минобороны России на вопросы участников семинара «Порядок применения комплектующих изделий, ЭКБ и материалов в обеспечении разработки, модернизации и производства РЭА ВВСТ» (28 марта, 46 ЦНИИ Минобороны России). URL: http://mniirip.ru/sites/default/files/articles/otvety_na_voprosy.pdf (дата обращения: 20.11.2019).

¹⁷ Погосов Г.С. Требования к программам и методикам сертификационных испытаний и порядок их проведения. С. 4 – 5.

уровне так называемых руководящих документов. Правовая природа последних ставится специалистами под сомнение¹⁸. Вызывает вопросы и длительность процедуры принятия решения о разрешении применять ЭКБ иностранного производства¹⁹.

Подводя итог, отметим следующее. Используемые при регулировании закупок продукции для обеспечения обороны страны и безопасности государства правовые средства импортозамещения можно разделить на три группы в зависимости от направленности устанавливаемых запретов и ограничений.

К первой группе следует отнести требования к закупаемой продукции. В настоящее время в эту группу входит только прямой запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами. Однако, как показало настоящее исследование, данный запрет не является абсолютным. Количество исключений, когда заказчикам разрешается закупать продукцию иностранного производства, достаточно широко. Как нам представляется, вместо снятия прямого запрета в таком случае, как осуществление закупок ФСБ России, ФСО России, СВР России, МВД России, Росгвардией, Управлением делами Президента Российской Федерации, ГУСП Президента Российской Федерации, целесообразно применять правило «третий лишний». Данное правило является более «мягким» вариантом запрета на закупку продукции иностранного производства. Его введение будет последовательным про-

должением политики импортозамещения в сфере закупок продукции для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Вторую группу правовых средств импортозамещения, применяемых при регулировании закупок продукции для обеспечения обороны страны и безопасности государства, составляют ограничения при заключении государственных контрактов (контрактов, договоров) с иностранными поставщиками (подрядчиками, исполнителями). В этой группе можно выделить нормативные требования о «российском происхождении» головного исполнителя поставок продукции по ГОЗ, а также об обязательном предварительном согласовании головным исполнителем ГОЗ (входящим в его кооперацию исполнителем) возможности привлечения иностранных поставщиков.

К третьей группе правовых средств импортозамещения относятся требования к сырью, материалам, комплектующим изделиям, с помощью которых изготавливается закупаемая продукция. Представляется возможным выделить в рамках этой группы такие средства, как требование к стране происхождения сырья, материалов, комплектующих изделий, требование об обязательном предварительном получении контрагентом государственного заказчика и хозяйствующими субъектами, входящими в кооперацию этого контрагента, согласия на использование импортных материалов, сырья, комплектующих, а также нормативного закрепления порядка закупки таких материалов, сырья, комплектующих.

К сожалению, третья группа правовых средств применяется нормотворческими органами в отсутствие ясного подхода. Нет четко выстроенной системы нормативных

URL: http://mniirip.ru/sites/default/files/articles/sertifikacionnye_izpytaniya_osnovnoy_izm1.pdf (дата обращения: 20.11.2019).

¹⁸ Писаренко О., Бабарыкин В. Указ. соч. С. 10.

¹⁹ Алямов А.Э., Баласов И.Ю., Бажанов В.А. Импортозамещение электронной компонентной базы в оборонном производстве // ЭКО. 2015. № 11. С. 24.

правовых актов, устанавливающих соответствующие требования. На наш взгляд, необходимы разработка соответствующей концепции о порядке применения импорт-

ных материалов, сырья, комплектующих при производстве закупаемой продукции и принятие на ее основе постановления Правительства Российской Федерации.

ОСОБЕННОСТИ ПОРЯДКА И УСЛОВИЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЦЕЛЕВОГО ЖИЛИЩНОГО ЗАЙМА УЧАСТНИКАМ НАКОПИТЕЛЬНО-ИПОТЕЧНОЙ СИСТЕМЫ ЖИЛИЩНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

И.О. Смирнов,

кандидат юридических наук

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования порядка и условий предоставления целевого жилищного займа участникам накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, приводятся несколько правовых ситуаций при реализации права на жилище и пути их решения в современной судебной практике.

В соответствии с п. 1 ст. 40 и п. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жилище. Государство всегда особое внимание уделяло льготному жилищному обеспечению граждан, посвятивших себя военной службе.

Согласно ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ государство гарантирует военнослужащим обеспечение их жилыми помещениями за счет средств федерального бюджета; военнослужащим-гражданам, проходящим военную службу по контракту и в соответствии с Федеральным законом «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ¹ являющимся участниками накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих (далее – участники НИС), выделяются денежные средства на

приобретение или строительство жилых помещений. Согласно данному Закону военнослужащие, заключившие контракты с 1 января 2005 г., получили возможность приобретения жилья в собственность с использованием инструментов ипотечного кредитования².

Согласно пп. 1, 2 ч. 1 ст. 4 Федерального закона № 117-ФЗ реализация права на жилище участниками НИС может осуществляться посредством:

- 1) формирования накоплений для жилищного обеспечения на именных накопительных счетах участников и последующего использования этих накоплений;
- 2) предоставления целевого жилищного займа в целях приобретения жилого помещения, земельного участка, занятого жилым домом, а также приобретения жилого

¹ Далее – Федеральный закон № 117-ФЗ.

² Ординарцева Г.П. Особенности социально-правового регулирования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих в России // Власть. 2015. Т. 23. № 9. С. 58 – 63.

помещения по договору участия в долевом строительстве.

Содержание приведенных правовых норм указывает на то, что выделение и использование военнослужащим денежных средств и (или) заключение договора целевого жилищного займа является исполнением государством своих обязательств по жилищному обеспечению военнослужащего, т. е. военнослужащий с этого момента считается обеспеченным жильем³.

Внесение сведений о военнослужащем в реестр участников НИС является основанием для открытия именного накопительного счета участника (ч. 3 ст. 9, ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 117-ФЗ). Документ, подтверждающий возникновение оснований для открытия именного накопительного счета, – уведомление соответствующего федерального органа о включении военнослужащего в реестр участников НИС.

В то же время основаниями для исключения военнослужащего из реестра участников НИС являются:

- 1) увольнение его с военной службы;
- 2) исключение его из списков личного состава воинской части в связи с его гибелью или смертью, признанием его в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявлением его умершим;
- 3) исполнение государством своих обязательств по обеспечению военнослужащего в период прохождения военной службы жилым помещением.

Накопления для жилищного обеспечения есть совокупность средств, включающая в себя:

- 1) накопительные взносы, учтенные на именных накопительных счетах участников;

- 2) доходы от инвестирования средств, переданных в доверительное управление управляющим компаниям, уполномоченным федеральным органом;

- 3) средства, поступившие в уполномоченный федеральный орган по иным не запрещенным законодательством Российской Федерации основаниям.

Накопительные взносы – основной источник формирования накоплений, которые начисляются и учитываются на именном накопительном счете участника НИС в течение всего периода прохождения им военной службы по контракту. Размер накопительного взноса на одного участника устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на год внесения накопительного взноса. Размер накопительного взноса в 2019 г. увеличен, проиндексирован и составил 280 009,70 руб.⁴

Военнослужащий – участник НИС не менее чем через три года его участия в данной программе имеет право на заключение с уполномоченным федеральным органом договора целевого жилищного займа в целях уплаты первоначального взноса при приобретении с использованием ипотечного кредита жилого помещения и (или) погашения обязательств по ипотечному кредиту.

Правила предоставления участникам НИС целевых жилищных займов, а также погашения целевых жилищных займов утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 370⁵ (далее – Правила предоставления целевых жилищных займов).

⁴ Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке ипотечного кредитования участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих» от 15 мая 2008 г. № 370.

³ Определение Судебной коллегии по делам военнослужащих Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2017 г. № 206-КГ17-4.

Целевой жилищный заем – это денежные средства, предоставляемые участнику НИС на возвратной и безвозмездной или возвратной возмездной основе уполномоченным федеральным органом для приобретения жилого помещения под залог приобретаемого жилого помещения, погашения первоначального взноса при получении ипотечного кредита и (или) погашения обязательств по ипотечному кредиту (п. 8 ст. 3 Федерального закона № 117-ФЗ).

Отношения, связанные с предоставлением целевого жилищного займа, регулируются положениями гл. 42 ГК РФ. Так, в соответствии с п. 1 ст. 807 данного Кодекса по договору займа одна сторона (займодавец) передает в собственность другой стороне (заемщику) деньги или другие вещи, определенные родовыми признаками, а заемщик обязуется возвратить займодавцу такую же сумму денег (сумму займа). Договор займа считается заключенным с момента передачи денег. В силу пп. 1, 2 ст. 809 ГК РФ займодавец имеет право на получение с заемщика процентов на сумму займа в размерах и в порядке, определенных договором. Согласно п. 1 ст. 814 названного Кодекса, если договор займа заключен с условием использования заемщиком полученных средств на определенные цели (целевой заем), заемщик обязан обеспечить возможность осуществления займодавцем контроля за целевым использованием суммы займа.

При этом следует иметь в виду, что особенность целевого жилищного займа (в отличие от общегражданских правил займа) – его безвозмездность. Из этого можно сделать вывод о том, что законодатель превратил целевой жилищный заем в одну из форм социальной поддержки военнослужащих в связи с их особым статусом и вы-

полняемыми ими обязанностями военной службы, обеспечивающими обороноспособность и безопасность государства⁶.

Целевой жилищный заем предоставляется на период прохождения участником НИС военной службы и является беспроцентным в этот период⁷. Источник предоставления целевого жилищного займа – накопления для жилищного обеспечения, учтенные на именном накопительном счете участника. Предельный размер целевого жилищного займа не может превышать общую сумму расчетного суммарного взноса и учтенных на именном накопительном счете доходов от инвестирования накоплений для жилищного обеспечения на день предоставления целевого жилищного займа (чч. 3, 4, 6, 7 ст. 14 Федерального закона № 117-ФЗ).

В силу ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 117-ФЗ погашение целевого жилищного займа осуществляется уполномоченным федеральным органом при возникновении у получившего целевой жилищный заем участника НИС оснований, указанных в ст. 10 названного Федерального закона, а также в случаях, указанных в ст. 12 данного Федерального закона.

В п. 78 Правил предоставления целевых жилищных займов указано, что после получения от федерального органа сведений об исключении участника из реестра участников НИС уполномоченный орган прекращает погашение обязательств по ипотечному кредиту и в течение одного месяца уведомляет об этом кредитора.

⁶ Багдасарян И.А. Постатейный комментарий Федерального закона от 20 августа 2004 года № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих». М., 2018. С. 33.

⁷ Условие беспроцентности целевого жилищного займа для военнослужащего на весь период прохождения участником НИС военной службы – это один из способов стимулирования прохождения им военной службы.

В связи с вышесказанным необходимо учитывать и то обстоятельство, что военная ипотека – это не только возможность купить собственную квартиру или дом в самом начале службы. Это и серьезная ответственность, которую налагает на себя военнослужащий в момент подписания договора целевого жилищного займа и кредитного договора.

Если военнослужащий воспользовался накопленными средствами и заключил договор целевого жилищного займа, а также оформил в банке-партнере ипотечный кредит на приобретение жилого помещения, то из этого следует двойное обременение. Так, жилое помещение одновременно находится в залоге у ФГКУ «Федеральное управление накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих» (далее – ФГКУ «Росвоенипотека») и у кредитора в силу закона с даты государственной регистрации права заемщика на жилое помещение. Также следует учитывать, что обременение в пользу кредитной организации, снимается при полном расчете по кредитным обязательствам перед банком, а обременение в пользу государства снимается только при отсутствии задолженности перед ФГКУ «Росвоенипотека». В связи с этим может возникнуть ситуация, при которой военнослужащий – участник НИС приобрел квартиру по военной ипотеке, но в дальнейшем досрочно уволен с военной службы не по «льготным» основаниям. При этом на момент увольнения общая продолжительность военной службы (в том числе в льготном исчислении) составляет более 10, но менее 20 лет.

«Льготными» основаниями возникновения права на использование накоплений, учтенных на именном накопительном счете участника (общая продолжительность во-

енной службы которого составляет 10 лет и более, но менее 20 лет в календарном исчислении), являются увольнение с военной службы:

а) по достижении предельного возраста пребывания на военной службе;

б) по состоянию здоровья – в связи с признанием его военно-врачебной комиссией ограниченно годным к военной службе;

в) в связи с организационно-штатными мероприятиями;

г) по семейным обстоятельствам, предусмотренным законодательством Российской Федерации о воинской обязанности и военной службе.

В вышеприведенной ситуации у военнослужащего возникают определенные обязательства:

1) за счет личных средств самостоятельно производить выплаты по договору ипотечного кредитования;

2) вернуть ФГКУ «Росвоенипотека» выплаченные по договору целевого жилищного займа суммы, а также уплатить сумму процентов за пользование целевым жилищным займом по ставке рефинансирования Центрального банка Российской Федерации.

Возврат выплаченных сумм и уплату процентов по целевому жилищному займу участник НИС производит согласно графику возврата задолженности, который является неотъемлемой частью договора целевого жилищного займа, в срок, не превышающий 10 лет со дня увольнения участника, путем осуществления ежемесячных платежей.

В случае неисполнения участником обязательств по внесению платежей в счет возврата задолженности в течение шести месяцев со дня направления ему графика

возврата задолженности уполномоченный орган обращается в суд для взыскания долга и в течение трех рабочих дней со дня принятия такого решения извещает об этом кредитора.

Так, 10 апреля 2018 г. решением Россошанского районного суда Воронежской области были удовлетворены иски требования ФГКУ «Росвоенипотека» о взыскании задолженности по договору целевого жилищного займа с П. и обращении взыскания на заложенное имущество⁸.

Районный суд установил, что П. являлся военнослужащим – участником НИС, который подписал договор целевого жилищного займа для погашения первоначального взноса при получении ипотечного кредита. По условиям договора жилищного займа приобретенная ответчиком квартира находится одновременно в залоге у ФГКУ «Росвоенипотека» и у кредитора в силу закона. Согласно сведениям, полученным из Департамента жилищного обеспечения Министерства обороны Российской Федерации, именной накопительный счет П. закрыт без права на использование накоплений по причине досрочного увольнения его с военной службы в связи с невыполнением условий контракта.

Согласно условиям договора жилищного займа ввиду досрочного увольнения П. с военной службы и отсутствия у него оснований для возникновения права на использование накоплений, учтенных на его именном накопительном счете, П. был направлен график возврата задолженности, с получением которого последний обязан осуществлять возврат задолженности на указанный лицевой счет ФГКУ «Росвоенипотека». Однако обязательства по возврату

суммы целевого жилищного займа, процентов и пеней согласно графику погашения задолженности П. не выполнил. Ответчик П. в судебном заседании иски требования не признал и просил суд отказать в удовлетворении исковых требований.

Суд указал, что исполнение обязательств П. перед истцом и кредитной организацией обеспечено залогом недвижимого имущества (ипотекой) двухкомнатной квартиры, принадлежащей ответчику на праве собственности. Вышеуказанная квартира приобретена ответчиком по договору купли-продажи с использованием целевого жилищного займа и ипотечного кредита. Требования ФГКУ «Росвоенипотека» удовлетворяются после удовлетворения требований кредитора.

Обращение взыскания на заложенное имущество осуществляется по решению суда, если соглашением залогодателя и залогодержателя не предусмотрен внесудебный порядок обращения взыскания на заложенное имущество (п. 1 ст. 349 ГК РФ). Реализация заложенного имущества, на которое взыскание обращено на основании решения суда, осуществляется путем продажи с публичных торгов (п. 1 ст. 350 ГК РФ).

Начальная продажная цена имущества на публичных торгах определяется на основе соглашения между залогодателем и залогодержателем, достигнутого в ходе рассмотрения дела в суде, а в случае спора – самим судом. Если начальная продажная цена заложенного имущества определяется на основании отчета оценщика, она устанавливается равной 80 % рыночной стоимости такого имущества, определенной в отчете оценщика.

Суд посчитал, что основания для отказа в обращении взыскания на заложенное имущество, установленные ст. 54.1 Феде-

⁸ Решение Россошанского районного суда Воронежской области. Дело № 2-п100/2018 г.

рального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» от 16 июля 1998 г. № 102-ФЗ, отсутствуют, поскольку ответчик П. ненадлежащим образом исполнял принятые на себя обязательства по договору целевого жилищного займа, в связи с чем заявленные истцом требования об обращении взыскания на заложенное имущество подлежат удовлетворению.

Также следует напомнить, что в соответствии с чч. 1, 3 и 4 ст. 10 Федерального закона № 117-ФЗ за военнослужащим (или членами его семьи) сохраняется право на использование накоплений, учтенных на именном накопительном счете участника НИС (в независимости от оснований увольнения) в случаях, если:

1) общая продолжительность военной службы, в том числе в льготном исчислении, составляет 20 лет и более;

2) исключение участника накопительно-ипотечной системы из списков личного состава воинской части в связи с его гибелью или смертью, признанием его в установленном законом порядке безвестно отсутствующим или объявлением его умершим;

3) увольнение военнослужащего по состоянию здоровья – в связи с признанием его военно-врачебной комиссией не годным к военной службе.

Если же военнослужащий договор целевого жилищного займа не заключал (т. е.

не реализовал право на жилище как участник НИС), то согласно Федеральному закону «О внесении изменений в статьи 5 и 15 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих»» от 7 марта 2017 г. № 32-ФЗ (вступившему в силу 18 марта 2017 г.) в случае увольнения с военной службы по окончании контракта, в связи с нарушением в отношении военнослужащего условий контракта или по собственному желанию (при наличии уважительных причин), а также по иным уважительным (некомпрометирующим) основаниям, предусмотренным ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ, при поступлении на военную службу из запаса накопления восстанавливаются, если дата исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части наступила после 18 марта 2017 г.

Таким образом, в случае возникновения права у участника НИС на использование накоплений производятся расчет суммы таких накоплений и их выплата в порядке, установленном законодательством о НИС, а при отсутствии такого права сумма накопительных взносов и начисленного на эту сумму дохода от инвестирования накоплений подлежит возврату в федеральный бюджет.

Новые приказы

Приказ Генпрокуратуры России № 721, МВД России № 699, МЧС России № 586, Минюста России № 233, ФСБ России № 509, Минэкономразвития России № 658 «О внесении изменения в пункт 2.13 Положения о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений, утвержденного приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений»» от 15 октября 2019 г.;

Приказ ФСО России «Об утверждении Перечня воинских должностей, при замещении которых военнослужащие органов государственной охраны могут быть представлены к присвоению ученого звания» от 2 октября 2019 г. № 149.ганов военной прокуратуры договоров найма жилого помещения специализированного жилищного фонда Министерства обороны Российской Федерации» от 23 октября 2019 г.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КВАЛИФИКАЦИИ НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ ВОЖДЕНИЯ ИЛИ ЭКСПЛУАТАЦИИ МАШИН (СТАТЬЯ 350 УК РФ)

Я.Н. Ермолович,

профессор кафедры уголовного права и криминологии ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации»,
доктор юридических наук

В статье рассматриваются проблемные вопросы квалификации нарушения правил вождения боевых, специальных и транспортных машин, предлагаются пути решения выявленных противоречий действующего законодательства и практики его применения.

Объектом уголовно-правовой охраны рассматриваемого состава преступления является установленный в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба, порядок вождения и эксплуатации боевых, специальных и транспортных машин, соблюдение которого призвано обеспечить постоянную готовность, нормальную работу, правильное использование и сохранность этих машин, а также безопасность их движения в любых условиях.

За совершение указанного преступления ежегодно осуждаются в среднем 1,3 % от общего количества осужденных за преступления против военной службы. Офицеры совершают указанное преступление в единичных случаях. С учетом того что рассматриваемый состав преступления является неосторожным и относится к нарушениям специальных правил, динамика таких преступлений имеет устойчивые детерминанты и колеблется на одном уровне, т. е. практически отсутствует. Несмотря на малую распространенность рассматриваемого состава преступления, как правило, такие преступления влекут за собой причинение

крупного материального ущерба и человеческие жертвы, что и определяет необходимость изучения указанного вида преступности и судебной практики по применению ст. 350 УК РФ.

В структуре наказаний, назначаемых за рассматриваемое преступление, первое место занимает лишение свободы условно, затем по количеству назначенных наказаний идет лишение свободы с реальным отбыванием наказания, содержание в дисциплинарной воинской части и лишение права занимать определенные должности, заниматься определенной деятельностью. В последние годы распространение получила практика назначения штрафа за указанные преступления (по всей видимости, при назначении наказаний с применением положений ст. 64 УК РФ, поскольку данный вид наказания в санкции ст. 350 УК РФ не предусмотрен).

Переходя к анализу проблемных вопросов квалификации указанного вида преступлений, следует отметить, что правила вождения и эксплуатации военных машин устанавливаются не только подзаконными актами федеральных органов государственной власти и общевоинскими устава-

ми (боевыми уставами, Наставлением по автомобильной службе, Курсом вождения автомобилей и гусеничных тягачей и др.), но и Правилами дорожного движения и Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностями должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения.

Так, например, Т., управляя технически исправным специальным понтонным автомобилем марки «Камаз-63501», нарушив пп. 1.5, 9.10 и 10.1 Правил дорожного движения, совершил наезд на остановившееся впереди одноименное транспортное средство. В результате дорожно-транспортного происшествия рядовому Ч., находившемуся в качестве пассажира в кабине автомобиля под управлением Т., были причинены телесные повреждения, повлекшие тяжкий вред здоровью. Военный суд прекратил уголовное дело в отношении Т. на основании ст. 25 УПК РФ, т. е. в связи с примирением с потерпевшим¹.

Предмет рассматриваемого преступления, сформулированный в законе как боевые, специальные и транспортные машины, чрезвычайно разнообразен. Исходя из содержания подзаконных нормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации под боевыми, специальными и транспортными машинами понимается техника, предназначенная для ведения и обеспечения боевых действий, обучения войск и обеспечения заданного уровня готовности этой техники к использованию по назначению (военная техника).

Например, после окончания ночных занятий А. и Б. остались на охране техники. Когда подразделение убыло в расположе-

ние, А. попытался запустить двигатель БМП-2, однако не смог этого сделать, так как в машине сели аккумуляторы и закончился воздух в баллонах. Вместе с Б. было принято решение завести БМП-2 с буксира, для чего А. подогнал другую БМП-2 и прицепил трос к прицепным крюкам боевых машин. Затем он велел Б. сесть в БМП-2, двигаться задним ходом и завести первую машину, за рычаги которой сел сам. Когда Б. стал тянуть, машина заглохла, и он не смог выключить скорость и завести ее. А. сел на место механика-водителя этой машины и попытался выключить скорость с помощью стартера и ручным способом, что не удалось. В связи с этим он поставил машину на ручной тормоз, вылез из люка, открыл ребристый лист и попытался выбить скорость ногой, что у него не получилось. Затем он взял кувалду, сказал Г. отойти подальше, так как машина могла покатиться, убедившись, что тот отошел, начал наносить удары кувалдой по тяге переключения скоростей, после чего скорость выключилась и машина плавно покатила вниз по склону, остановившись вследствие удара о другую машину. До остановки машины он услышал крик и увидел, что машина совершила наезд на Д., ноги которого лежали под правой гусеницей, а грудная клетка и голова под днищем боевой машины. Далее он залез на место механика-водителя, отъехал назад и доложил командиру роты о случившемся.

Смерть Д. наступила от сочетанного травматического и геморрагического шока в результате транспортной травмы, сопровождавшейся множественными повреждениями внутренних органов и костей скелета.

Таким образом, А. в нарушение правил эксплуатации боевой машины, предусмотренных курсом вождения боевых и

¹ Приговор Владимирского гарнизонного военного суда от 8 августа 2017 г. по делу № 1-38/2017.

специальных машин Сухопутных войск, утвержденных главнокомандующим Сухопутными войсками в 2014 г., пп. 3.7.3, 16.2.20, 16.2.21 Технического описания и инструкции по эксплуатации БМП-2, пп. 3.1.2 и 3.8 памятки экипажу по эксплуатации БМП-2, не поставив БМП на стояночный тормоз, механически выбил передачу, чем допустил скатывание машины с уклона, в результате чего от его неосторожных действий боевая машина совершила наезд гусеничной лентой на Д., который от полученных телесных повреждений скончался, что было квалифицировано военным судом как преступление, предусмотренное ч. 2 ст. 350 УК РФ.

А. было назначено наказание в виде лишения свободы сроком на 2 года с отбыванием наказания в колонии-поселении, без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью².

С., находясь на территории полигона, управляя боевой гусеничной машиной, грубо нарушил правила вождения, предусмотренные п. 9 приложения 1 к ст. 18 Курса вождения боевых машин, запрещающие начинать движение машины без команды руководителя занятия или сигнала регулировщика, двигаться с незастопоренными люками и без подачи предупредительного сигнала, продолжать движение при отсутствии видимости, требования ст. 22 части 3 Боевого устава по подготовке и ведению общевойскового боя, предписывающей каждому военнослужащему в совершенстве знать и содержать в постоянной боевой готовности оружие и боевую технику, мастерски владеть ими и умело применять, знать сигналы управления, оповещения и поря-

док действия по ним, обнаружив неисправности машины не доложил о них командиру и не принял мер по их устранению, не получив соответствующей команды или сигнала, в условиях недостаточной видимости, начал движение боевой машины задним ходом с незакрытыми и незастопоренными кормовыми дверями десантного отделения, в результате чего совершил наезд правой гусеницей на военнослужащего рядового Б., причинив ему множественные телесные повреждения, квалифицированные как тяжкий вред его здоровью, повлекший по неосторожности смерть последнего на месте происшествия.

Военный суд признал С. виновным в нарушении правил вождения боевой машины, повлекшем по неосторожности смерть человека, т. е. в преступлении, предусмотренном ч. 2 ст. 350 УК РФ, и назначил ему наказание в виде лишения свободы сроком на 2 года условно с испытательным сроком 2 года, с лишением права заниматься деятельностью, связанной с вождением и эксплуатацией боевых машин, на срок 1 год³.

П., проходивший военную службу по призыву на учебной точке – дорожке на территории полигона, в нарушение положений гл. 15.2 и 15.11 Инструкции по эксплуатации танка Т-72Б, находясь за управлением танка, совершил нарушение правил эксплуатации боевой машины, а именно при остановке танка педаль остановочного тормоза на защелку не поставил, рычаг избирателя переключения передач в нейтральное положение не перевел, в связи с чем в результате вышеуказанных правомерных действий подсудимого танк под его управлением начал движение вперед и совершил наезд на рядового К. В результа-

² Приговор Владикавказского гарнизонного военного суда от 5 апреля 2017 г. по делу № 1-15/2017.

³ Приговор Магнитогорского гарнизонного военного суда от 20 октября 2016 г. по делу № 1-25/2016.

те наезда последнему по неосторожности были причинены повреждения, от которых потерпевший К. скончался в лечебном учреждении.

Военный суд признал П. виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 350 УК РФ, и назначил ему наказание в виде лишения свободы сроком на 1 год 6 месяцев без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью с отбыванием наказания в колонии-поселении⁴.

На территории площадки воинской части в ходе тренировки подразделения антитеррора рядовой А. управлял боевой машиной БТР-70М, внутри которой находился рядовой Б. В ходе отработки подразделением необходимых действий А. после получения от старшего машины – капитана В. команды на начало движения в нарушение пп. 1.5, 8.1 Правил дорожного движения, п. 25 Наставления по бронетанковой службе, утвержденного и введенного в действие приказом заместителя Министра обороны Российской Федерации в 2014 г. № 590, пп. 8 и 2 приложения № 1 Руководства по правилам вождения боевых машин, утвержденного и введенного в действие приказом главнокомандующего Сухопутными войсками в 1982 г. № 55, Технического описания и инструкции по эксплуатации БТР-70М, предписывающих водителю при выполнении маневра не создавать опасность для движения, начинать движение только после подачи предупредительного звукового сигнала и с застопоренными крышками люков, знать и точно выполнять правила дорожного движения, знать и соблюдать нормы загрузки машины, правила посадки и перевозки людей, соблюдать требования безопасности при эксплуа-

тации техники, не убедился в безопасности своего маневра, в частности в том, что все люки и двери машины закрыты, не подав предупредительный звуковой сигнал, начал движение. При этом в момент начала движения БТР-70М левый нижний люк десанта был открыт и из него В. производил спешивание. В результате вышеуказанных неосторожных действий БТР под управлением А. совершил наезд на В., который в этот момент покидал указанный БТР через левый нижний люк десанта, при этом последний попал под левые третье и четвертое колеса машины и ему были причинены тупые сочетанные травмы головы, грудной клетки и пояса верхних конечностей и иные множественные повреждения жизненно важных органов, повлекшие причинение тяжкого вреда его здоровью по признаку опасности для жизни человека, в тот же день наступила смерть потерпевшего.

А. был признан военным судом виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 350 УК РФ, на основании которой ему было назначено наказание в виде лишения свободы сроком на 3 года условно с испытательным сроком 3 года, с лишением права заниматься деятельностью, связанной с управлением транспортными средствами на 3 года⁵.

Органами предварительного следствия А. обвинялся в том, что, находясь на учебном месте для занятий на колесной технике в полевом лагере воинской части, в нарушение правил вождения специальной транспортно-заряжающей машины на колесном ходу совершил наезд на майора Б. и столкновение с другой машиной, в результате чего Б. от полученных травм скончался на месте происшествия.

⁴ Приговор Кяхтинского гарнизонного военного суда от 23 января 2015 г. по делу № 1-3/2015.

⁵ Приговор 61-го гарнизонного военного суда от 25 августа 2016 г. по делу № 1-19/2016.

В соответствии с п. 6 постановления Государственной Думы Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов» от 24 апреля 2015 г. № 6576-6 ГД подлежали прекращению уголовные дела о преступлениях, совершенных до дня принятия постановления об амнистии, находящиеся в производстве судов, в отношении обвиняемых в совершении преступлений по неосторожности, за которые предусмотрено наказание не свыше пяти лет лишения свободы. Таким образом, военный суд прекратил уголовное дело в отношении А., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 350 УК РФ, на основании п. 3 ч. 1 ст. 27 УПК РФ, т. е. вследствие акта об амнистии⁶.

Необходимо учитывать, что под боевыми, специальными или транспортными машинами понимаются только принятые на вооружение (снабжение), состоящие на балансе и числящиеся по штату в воинской части военные машины, находящиеся в оперативном управлении или хозяйственном ведении Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований или органов, в которых предусмотрена военная служба.

В отличие от нарушения правил вождения нарушения правил эксплуатации могут совершаться не только начальником, старшими машин, лицами контрольно-технической службы, но также и непосредственно военными водителями, участвующими не только в вождении, но и в эксплуатации транспортных средств (передача управления машиной лицу, не имеющему права

на управление такого типа машиной, лицу, имеющему водительские права на управление данным видом транспорта, но находящемуся заведомо для водителя в состоянии опьянения и т. п.). В том числе нарушения правил эксплуатации машины водителем могут совершаться не в ходе движения машины. К таким нарушениям относятся, в частности, оставление в темное время суток машины на проезжей части без установки предупредительных знаков и без включения габаритных и стояночных световых сигналов; оставление машины на склоне (покатистом участке местности) без постановки на ручной тормоз, когда самопроизвольным движением машины причиняются последствия, указанные в ст. 350 УК РФ, и др.

Так, например, К., являясь водителем специальной машины на базе автомобиля КрАЗ-255Б, входящей в состав понтонно-мостового парка, не имея навыков в вопросах эксплуатации оборудования данной машины, легкомысленно рассчитывая на предотвращение вредных последствий, в целях сматывания троса лебедки запустил двигатель автомобиля, включил коробку отбора мощности и первую передачу коробки переключения передач. При этом К. в нарушение требований Руководства по эксплуатации автомобиля КрАЗ-255Б (раздел «Пользование лебедкой») рычаг управления раздаточной коробки в нейтральное положение до конца из-за своей невнимательности не поставил, в результате чего автомобиль начал движение и наехал на рядового той же воинской части М., которого придавил бампером к задней части впереди стоящего автомобиля.

М. в результате действий К. получил телесные повреждения, от которых скончался на месте происшествия. Судом было

⁶ Постановление о прекращении уголовного дела Севастопольского гарнизонного военного суда от 22 июня 2016 г. по делу № 1-61/2015.

установлено, что К., вопреки его утверждениям, прошел теоретическое обучение по вопросам эксплуатации грузовых автомобилей, оснащенных раздаточной коробкой, при этом ему ничто не препятствовало сообщить командованию об отсутствии навыков в пользовании раздаточной коробкой и не пытаться включить лебедку. В то же время майор Ф. при даче указания поставить рычаг управления раздаточной коробкой автомобиля КраЗ-255Б в нейтральное положение имел право надеяться, что К. умеет пользоваться раздаточной коробкой, так как последний являлся водителем с удостоверением категории «С», т. е. вправе был управлять грузовыми автомобилями, оборудованными раздаточными коробками, которые входят в стандартное оснащение трансмиссии автомобиля.

Учитывая вышеизложенное, и поскольку подсудимый в суде не отрицал, что не сообщал командованию о неумении пользоваться раздаточной коробкой, при этом, не имея достаточных навыков, надеялся, что после его действий автомобиль не начнет движение, а включится лебедка, военный суд посчитал вышеназванное утверждение защитника и подсудимого необоснованным и отверг его. К. был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 350 УК РФ, на основании которой ему было назначено наказание в виде лишения свободы сроком на 1 год, без лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью условно с испытательным сроком 2 года⁷.

М., будучи командиром воинской части, вопреки требованиям ст.ст. 75, 76, 81, 82 и 83 Устава внутренней службы и п. 9 приказа

Министра обороны Российской Федерации «О порядке использования автомобильной техники в Вооруженных Силах Российской Федерации в мирное время» от 29 декабря 2004 г. № 450, в совокупности своей запрещающих допуск соответствующими должностными лицами к вождению машин неподготовленных водителей, достоверно зная об отсутствии у его подчиненного рядового А. водительского удостоверения категории «С» и необходимой подготовки для управления грузовой транспортной машиной, дал указание последнему выехать на транспортной машине КАМАЗ-5350 с территории части на командный пункт без оформления путевых документов и без старшего машины. Во время следования по вине А. произошло дорожно-транспортное происшествие, в результате которого погибли двое военнослужащих и одному причинен тяжкий вред здоровью.

Военным судом М. был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 350 УК РФ, на основании которой, с применением ст. 64 УК РФ, ему было назначено наказание в виде штрафа⁸.

Перечень нарушений правил эксплуатации как должностными лицами, старшими машин, техническим персоналом, так и водителями не является исчерпывающим, конкретное нарушение специальных правил надлежит устанавливать в ходе расследования уголовного дела.

Так, рядовой А. проходил военную службу по призыву в батальоне материально-технического обеспечения в должности водителя-повара и за ним был закреплен автомобиль «УАЗ-3151», который относится к категории транспортных машин. В этой же воинской части в должностях водителей проходили во-

⁷ Приговор Барнаульского гарнизонного военного суда от 20 апреля 2015 г. по делу № 1-27/2015.

⁸ Приговор Омского гарнизонного военного суда от 22 января 2013 г. по делу № 1-2/2013.

енную службу по призыву рядовые В. и Б., и за ними были закреплены автомобили «УАЗ-3151», соответственно также относящиеся к категории транспортных машин.

А. и Б., вернувшись с выезда в первом часу ночи, поставили свои автомобили в автомобильный бокс, расположенный в объединенном парке воинской части. Затем А., В. и Б. произвели мелкий ремонт своих автомобилей, проверили работоспособность своих автомобилей кратковременным запуском двигателей, после чего, убедившись в исправности автомобилей, двигатели заглушили и, не возвращаясь в казарму, около 2 часов ночи легли спать, каждый в своем автомобиле. При этом створки ворот бокса были закрыты. В период времени с 3 часов до 5 часов 40 минут этих же суток А. проснулся и в нарушение требований ст. 25 Наставления по автомобильной службе, ст. 20 Устава внутренней службы, п. 1.2 приложения к директиве командира воинской части, п. 3 Руководства по эксплуатации автомобиля УАЗ-3151 и его модификаций, запрещающих эксплуатацию автомобиля с работающим двигателем в закрытом помещении, завел и допустил работу двигателя закрепленного за ним автомобиля «УАЗ-3151» в закрытом помещении. В результате этих действий сам А., а также В. и Б. получили острое отравление угарным газом (окисью углерода), которое было квалифицировано как легкий вред здоровью, В. при этом скончался на месте происшествия.

Военный суд признал А. виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 350 УК РФ, на основании которой назначил ему наказание в виде лишения свободы сроком на 2 года условно с испытательным сроком 1 год⁹.

⁹ Приговор 95-го гарнизонного военного суда от 3 мая 2017 г. по делу № 1-20/2017.

Т. на рампе, расположенной в позиционном районе воинской части, желая проверить заряд аккумуляторной батареи закрепленной за ним технически исправной боевой машины, с целью ускорить ее выгрузку с железнодорожной платформы в нарушение требований ст.ст. 16, 20, 24 и 321 Устава внутренней службы, пп. 1 – 4, 9 и 15 приложения 1 к ст. 18 Курса вождения боевых машин Сухопутных войск, введенного в действие приказом главнокомандующего Сухопутными войсками от 25 июня 1986 г. № 30, а также Практического руководства механику-водителю по эксплуатации и безаварийному вождению, утвержденного заместителем начальника ГЛАВТУ МО СССР, не убедившись в отсутствии людей между машинами, а также в том, что рычаг переключения передач находится в нейтральном положении, самовольно, без подачи звукового сигнала запустил двигатель указанной машины на включенной первой передаче, в результате чего управляемая подсудимым машина врезалась передней частью в стоящую рядом боевую машину, возле которой находился В., который оказался зажатым между боевыми машинами, что привело к получению им телесных повреждений, являющихся опасными для жизни и соответствующими по этому признаку тяжкому вреду здоровью, повлекшему смерть последнего.

Военный суд признал Т. виновным в нарушении правил эксплуатации боевой машины, повлекшем по неосторожности смерть человека, т. е. в преступлении, предусмотренном ч. 2 ст. 350 УК РФ, и назначил ему наказание в виде лишения свободы сроком на 2 года условно с испытательным сроком 1 год, с лишением права заниматься деятельностью, связанной с вождением

и эксплуатацией боевых машин, на срок 1 год¹⁰.

Подводя итоги настоящей статьи, следует отметить, что проблемы квалификации нарушения правил вождения и эксплуатации боевых, специальных и транспортных машин обусловлены, как и при квалификации других нарушений специальных правил, бланкетным способом изложения уголовно-правовой нормы, проблемами оценки возникновения и развития причинной связи в неосторожных преступлениях, определения субъектов преступления, бланкетных источников и др. Следует учитывать, что в ст. 264 УК РФ, которая является смежной по отношению к ст. 350 УК РФ, 7 раз вносились изменения, в том числе в апреле и июне 2019 г.¹¹, когда были введены

¹⁰ Приговор Астраханского гарнизонного военного суда от 29 ноября 2016 г. по делу № 1-60/2016.

¹¹ О внесении изменений в статьи 264 и 264.1 Уголовного кодекса Российской Федерации: федер. закон от 23 апр. 2019 г. № 65-ФЗ // Рос. газ. 2019. 25 апр.; О внесении изменений в

отягчающие обстоятельства в виде оставления места совершения дорожно-транспортного происшествия, а также значительно усилены наказания за это преступление (до 15 лет лишения свободы). Тогда как ст. 350 УК РФ эти изменения не коснулись, в том числе и выделение отягчающего обстоятельства в виде совершения преступления лицом, находящимся в состоянии опьянения. При этом максимальное наказание в санкции ст. 350 УК РФ составляет до 7 лет лишения свободы, что ниже минимального наказания, установленного в ч. 6 ст. 264 УК РФ (8 лет лишения свободы). Получается, что за одно и то же преступление гражданин, не являющийся военнослужащим, будет нести более строгую ответственность, чем военнослужащий. Такая позиция законодателя представляется спорной, а уголовный закон нуждается в корректировке.

Уголовный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 17 июня 2019 г. № 146-ФЗ // Там же. 19 июня.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

СОМНЕНИЯ ПО ДЕЛАМ О НАЛОГОВЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ ТРАКТУЮТСЯ В ПОЛЬЗУ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКА

Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъяснил, как суды должны рассматривать уголовные дела о налоговых преступлениях.

К ответственности могут быть привлечены не только обычный гражданин, но и индивидуальный предприниматель, а также адвокат, учредивший адвокатский кабинет, нотариус и другие частнопрактикующие лица. При неуплате налогов организацией можно привлечь к ответственности ее руководителя или уполномоченного представителя, который фактически выполнял обязанности руководителя. Подставное лицо привлекается как пособник.

Уклонение от уплаты налогов возможно только с прямым умыслом, поэтому самого по себе факта неуплаты налогов недостаточно. Суду необходимо учитывать обстоятельства, исключающие вину. Все неустранимые сомнения толкуются в пользу

обвиняемого. Это касается и определения периода для исчисления крупного или особо крупного размера долга. При сокрытии денег или налогооблагаемого имущества следует устанавливать не только их наличие, но и обстоятельства, которые показывают, что эти средства были намеренно скрыты. Суды обязаны сами определять подлинный размер налоговых обязательств при определении ущерба бюджетной системе, учитывая все факторы. Доказательствами в уголовных делах могут быть налоговые декларации, другие документы, необходимые для расчета налога или взноса, акты налоговых проверок, заключения экспертов, судебные решения.

Источник: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике применения судами законодательства об ответственности за налоговые преступления» от 26 ноября 2019 г. № 48.

ПРАВО ПРИЗЫВНИКА НА ОЗНАКОМЛЕНИЕ С ЛИЧНЫМ ДЕЛОМ В ВОЕННОМ КОМИССАРИАТЕ (ПО МАТЕРИАЛАМ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ)

Я.О. Соколов,

юрист, г. Ростов-на-Дону

В статье рассматриваются случаи отказов призывникам в изучении и копировании содержания их личных дел, хранящихся в военкоматах. Автором дается правовая оценка таких действий и анализируется судебная практика по данному вопросу.

Личное дело призывника является документом, который содержит основную информацию о гражданине, подлежащем призыву на военную службу. В нем собраны сведения о состоянии здоровья, образовании, составе семьи, врученных повестках, предоставленных отсрочках и другие данные. В случае разногласий между призывником и работниками военкомата, например, при определении категории годности к военной службе, гражданину может потребоваться ознакомление с делом и снятие с него копии. Отказ должностных лиц в реализации этого права вынуждает граждан идти в суд. Возникает вопрос: на какие юридические нормы следует ссылаться при подготовке иска? Обратимся к судебной практике.

Доступ к информации, затрагивающей права и свободы гражданина. В апреле 2017 г. в Кировский районный суд г. Санкт-Петербурга поступил административный иск призывника С. о признании незаконным бездействия военного комиссара Кировского и Адмиралтейского районов. Бездействие выражалось в нерассмотрении по существу заявления о фотофиксации личного дела. С. просил суд обязать военного комиссара не чинить препятствий в фотосъемке материалов дела.

Административный ответчик в судебное заседание не прибыл.

Суд удовлетворил требования С. и обязал военного комиссара ознакомить гражданина с его личным делом путем фотофиксации.

Как указывалось в решении суда, согласно чч. 1, 2 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (далее – Федеральный закон № 149), гражданину гарантируется право осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения норм закона. Гражданин имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, определенном федеральным законодательством, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы.

Под доступом к информации понимается возможность ее получения и использования (п. 6 ст. 2 Федерального закона № 149). Ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения оборо-

ны страны и безопасности государства (ч. 1 ст. 9 Федерального закона № 149). Фото-съемка призывником своего личного дела не угрожает этим ценностям.

Доказательств того, что в материалах личного дела С. имелись сведения, составляющие государственную тайну, военный комиссар не представил.

Информация в личном деле призывника затрагивает его права и охраняемые законом интересы, связанные с прохождением призывных мероприятий. По мнению суда, гражданин не мог быть ограничен в ознакомлении с ней, в том числе посредством фотосъемки интересующих его документов¹.

Представитель военкомата оспорил принятое решение. В апелляционной жалобе он ссылался на положения приказа Министра обороны Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 400, которым не предусмотрено осуществление фотофиксации документов из дела призывника. Санкт-Петербургский городской суд оставил решение без изменения².

В июне 2019 г. похожее решение вынес Вологодский районный суд Вологодской области. Ранее военный комиссар г. Вологды и Вологодского района Л. отказал С. в ознакомлении с личным делом, сославшись на то, что действующее законодательство ограничивает доступ к личным делам призывников. Суд не согласился с этим мнением, отметив, что «отказ административного

ответчика в проведении фотосъемки личного дела призывника фактически означает невозможность использования собранных в деле документов как в целях оценки (анализа) содержащейся в них информации в условиях, не связанных с необходимостью пребывания в отделе военного комиссариата и не ограниченных временем, так и в целях представления копий документов в иные учреждения или органы государственной власти»³.

Требования заявителя были удовлетворены, отказ военного комиссара в ознакомлении призывника с личным делом признан незаконным.

К такому же выводу пришел в июле 2019 г. Ленинский районный суд г. Иваново. На военный комиссариат Ивановской области была возложена обязанность в течение месяца со дня вступления в силу решения суда обеспечить гражданину доступ к ознакомлению с делом⁴. Апелляционная жалоба ответчика осталась без удовлетворения⁵.

Право на фотофиксацию личного дела и ограничение на съемку в военкомате. В период осеннего призыва 2017 г. призывник М. подал военному комиссару Октябрьского и Железнодорожного районов г. Красноярска заявление об ознакомлении с личным делом. В согласованное время призывник прибыл в военкомат, однако ему отказали в фотосъемке материалов дела.

1 Решение Кировского районного суда г. Санкт-Петербурга от 7 августа 2017 г. по делу № 2а-3085/2017. URL: https://krv--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=254048511&delo_id=1540005&new=0&text_number=1

2 Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 20 марта 2017 г. по делу № 33а-5226/2018. URL: https://sankt-peterburgsky--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=23506791&delo_id=5&new=5&text_number=1

3 Решение Вологодского районного суда Вологодской области от 5 июня 2019 г. по делу № 2а-858/2019. URL: https://vologodsky--vld.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1421132&delo_id=1540005&new=0&text_number=1

4 Решение Ленинского районного суда г. Иваново от 11 июля 2019 г. по делу № 2а-1376/19. URL: https://leninsky-iwn.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&id=65980517&deloId=1540005&_caseType=&_new=0&doc=1&srv_num=1

5 Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Ивановского областного суда от 29 октября 2019 г. по делу № 33а-2887/2019. URL: https://oblsud-iwn.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=920344&delo_id=5&new=5&text_number=1

Позже М. письменно сообщили, что «использование мобильных средств связи, а также фото- и видеоаппаратуры гражданского назначения на территории Военного комиссариата Октябрьского и Железнодорожного районов города Красноярск запрещены в целях исключения несанкционированного распространения в открытых источниках информации сведений, содержащих служебную информацию»⁶.

В суде представитель административно-го ответчика пояснила: данный запрет прямо установлен регламентом использования мобильных средств связи на территории районного военкомата, разработанным на

основе указаний командующего войсками Центрального военного округа и военного комиссара Красноярского края.

Суд отклонил данный довод, отметив, что такие требования действуют только в отношении военнослужащих и сотрудников военкомата. В отношении посетителей запрет носит рекомендательный характер. Суд возложил на военкомат обязанность обеспечить М. возможность фотосъемки материалов дела.

Как видно из приведенных примеров, суды часто удовлетворяют иски призывников об оспаривании отказов в фотофиксации содержания их личных дел. Это дает надежду на то, что работники военкоматов со временем пересмотрят свою позицию и гражданам станет проще получить доступ к документам, затрагивающим их права и законные интересы.

6 Решение Железнодорожного районного суда г. Красноярск от 11 января 2018 г. по делу № 2а-911/2018. URL: https://geldor--krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=83072658&delo_id=1540005&new=0&text_number=1

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

НЕЛЬЗЯ БЕЗ СОГЛАСИЯ РАБОТНИКА ИЗМЕНЯТЬ ЕГО ТРУДОВУЮ ФУНКЦИЮ

Работник профсоюза отказался от дополнения своих обязанностей правового инспектора труда обязанностями технического инспектора и был уволен. Суды общей юрисдикции поддержали работодателя. Однако Конституционный Суд Российской Федерации сделал следующие выводы:

– общие права профсоюзных инспекторов не означают общие должностные обязанности, вследствие чего не допускается увольнение в случае отказа от их выполнения;

– нет возможности произвольно включить в должностные обязанности профсоюзного правового инспектора труда обязанности профсоюзного технического инспектора труда, а следовательно, невозможно уволить работника в случае отказа от выполнения таких обязанностей.

Конституционный Суд Российской Федерации также указал следующее.

При определении направлений деятельности правовых и технических инспекций труда установлены самостоятельные (независимые) сферы их ответственности, на основании чего и должны определяться трудовые функции профсоюзных инспекторов. Соответственно должности (трудовые функции) профсоюзного правового инспектора труда и профсоюзного технического инспектора труда не должны рассматриваться как идентичные (фактически одинаковые).

Положения чч. 5 и 6 ст. 370 Трудового кодекса Российской Федерации не являются элементом пра-

вового регулирования трудовых отношений, возникающих между работодателем и работником в рамках заключенного трудового договора, поскольку имеют другую целевую направленность: урегулировать отношения, складывающиеся между иными субъектами – работодателями и профессиональными союзами при осуществлении последними общественного контроля за соблюдением норм трудового законодательства, требований охраны труда и выполнением условий коллективных договоров, соглашений. Кроме того, данные нормы не предусматривают обязанностей профсоюзных инспекторов труда, а закрепляют права лиц, занимающих соответствующие должности, по осуществлению общественного контроля за деятельностью работодателя.

Закрепление в чч. 5 и 6 ст. 370 Трудового кодекса Российской Федерации единых (общих) прав профсоюзных инспекторов не предполагает возможности произвольного включения в должностные обязанности профсоюзного правового инспектора труда обязанностей профсоюзного технического инспектора труда, равно как не допускает и увольнения работника в случае отказа от выполнения таких обязанностей.

Источник: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности частей пятой и шестой статьи 370 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.А. Хмелевских» от 28 ноября 2019 г. № 37-П.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В АРМИИ США: ТЕОРИЯ И РЕАЛЬНОЕ СОСТОЯНИЕ ДЕЛ В СВЕТЕ НЕКОТОРЫХ АМЕРИКАНСКИХ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

В.С. Харитонов,

студент юридического факультета Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

В настоящей статье анализируются сложившиеся в армии США антикоррупционные правовые механизмы. Приводятся данные социологических исследований американских ученых, позволяющие установить распространенность коррупционных преступлений в американской армии. Обосновывается вывод о возможном использовании опыта и методики социологических исследований о состоянии коррупции в армии США применительно к российским Вооруженным Силам.

Современное состояние российских Вооруженных Сил можно охарактеризовать как противоречивое. С одной стороны, очевидны результаты напряженных усилий государства по восстановлению их боеспособности и дальнейшей модернизации, с другой – приходится по-прежнему констатировать наличие старых, неискорененных пороков, в особенности взяточничества.

Так, например, в 2018 г. Московский гарнизонный военный суд арестовал начальника ФГКУ «Центральное территориальное управление имущественных отношений» Министерства обороны Российской Федерации А. Нежигая по обвинению в получении взятки на сумму 5 млн руб.¹ Годом ранее был арестован начальник продовольственного управления Министерства обороны Российской Федерации полковник А. Бережной за получение взятки в 368 млн руб.²

В сложившихся условиях вопрос необходимости создания адекватной модели профилактики коррупционной преступности стоит болезненно остро, особенно в свете указанных выше крупных хищений, совершенных должностными лицами Министерства обороны Российской Федерации. Адаптацию опыта зарубежных армий в этом отношении необходимо рассматривать в целом как желательную и необходимую практику, однако для этого требуются достоверные данные по рассматриваемой проблематике, позволяющие найти среди перспективных вариантов действительно удачные, отличающиеся от распространенных стереотипов, нередко берущихся за основу в зарубежной пропаганде.

США, в частности, достаточно стабильно характеризуются в российских публикациях как страна, обладающая высокоэффективным механизмом противодействия коррупции, указывается на последовательность и бескомпромиссность проводимой этим государством уголовной политики³.

¹ Попавшийся на взятке чиновник Минобороны РФ Нежигай арестован. URL: <https://www.interfax.ru/russia/602180> (дата обращения: 21.11.19).

² Следствие продолжает рейд по тыловикам. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3422230> (дата обращения: 21.11.19).

³ Столярова О.И. Российский и зарубежный опыт борьбы с коррупцией // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2010. № 2. С. 11 – 12.

Однако среди российских исследований отсутствуют подробные аналитические работы, посвященные критическому анализу американских антикоррупционных подходов. Вместе с тем, зарубежные исследователи достигли в этом вопросе некоторых положительных результатов, которые необходимо ввести в российский научный оборот. Также следует подробно раскрыть существующие сформированные в армии США антикоррупционные правовые барьеры, которых в настоящее время имеется пять:

1. *Политика «открытых дверей» на местном уровне командования («Local Commanders Open Door Policy»)*. Политика «открытых дверей» в армии США закреплена директивой AR 600-20 Управления сухопутных войск, периодически обновляемой в новых редакциях (именуется так же как «Army Command Policy»)⁴. Указанная директива устанавливает, что командиры обеспечивают проведение политики «открытых дверей», а солдаты несут ответственность за информирование командира о проблемах, которые могли бы оказывать влияние на дисциплину, боевой дух и эффективность выполнения поставленных задач. С такой информацией каждый солдат может обратиться напрямую к командиру роты, батальона или бригады. При этом оговаривается, что «сроки, проведение и конкретные процедуры в рамках политики «открытых дверей» определяет сам командир», что нельзя не считать серьезным изъяном данной модели регулирования, так как это позволяет военному начальству еще на локальном уровне сводить к нулю весь заложенный в данную концепцию превентивный потенциал. Саму процедуру обращения инициировать возможно лишь посредством сначала контакта с заместителем командира взвода (platoon

sergeant), который, в свою очередь, докладывает об этом заместителю командира роты (first sergeant), и только он уже информирует самого командира и определяет с ним время личной встречи. Кроме того, обращение солдата напрямую к командованию может в будущем осложнить личные отношения с первым сержантом в том случае, если боец будет настаивать на встрече с командиром «тет-а-тет», без его присутствия, что предписывается по общему правилу и обычно не практикуется в армии⁵.

2. *Политика «открытых дверей» на высшем уровне командования («Commanding General Open Door Policy»)*. Действует на уровне командования дивизий, корпусов и армий. По существу, является дальнейшим развитием той же схемы, что была описана выше, но в данном случае для того, чтобы лично обратиться к командиру столь высокого уровня, требуется пройти все промежуточные уровни командования, вызывая, разумеется, вопросы у руководства. Кроме того, командир дивизии может подвергнуть наказанию любого из служащих в его воинской части, и хотя у каждого из них есть право обратиться к нему лично, он не обязан согласно правилам сам решать возникшие проблемы, поручив это своим подчиненным – тем самым, через которых «перепрыгнул» жалобщик.

3. *Система добровольного информирования («Whistleblowing»)*. Военнослужащие в случае обнаружения веских оснований или фактов коррупции имеют право напрямую обратиться к Главному инспектору армии (Inspector general, IG), в контрольно-ревизионные органы Офиса Главного инспектора, к члену Конгресса,

⁴ U. S. Army, AR 600-20, 2014, p. 6.

⁵ Cierpial E.C., Jr. (2007). A study on military corruption and corruption perception level: A focus on the empirical analysis of 8th U. S. army soldiers, p. 25 – 26. (Doctoral dissertation). Available from ProQuest dissertations & Theses database. (UMI № 3306906).

в правоохранительные органы и вообще к любому военнослужащему или органу в рамках своего подразделения или к лицам, которые в соответствии с правилами уполномочены на получение таких сообщений посредством телефонного звонка и почты (директива Министерства обороны США от 17 апреля 2015 г. 7050.06)⁶.

4. *Круглосуточные горячие линии («Hot-lines»)*. Отличаются от системы добровольного информирования анонимным характером сообщений. Имеются на всех указанных выше уровнях командования. Главным недостатком данного механизма является частое отсутствие возможности у военнослужащего совершить звонок, поскольку доступ к гражданским видам связи может быть недоступен ввиду требований секретности и других специфичных для военной службы ограничений.

5. *Оповещение по линии военнослужащих сержантского состава (NCO support channel)*⁷. В армии США так называемые «noncommissioned officers» (NCO) – военнослужащие по преимуществу в звании сержанта занимаются вопросами разработки и осуществления боевой подготовки, организации личной жизни бойца, поддержания дисциплины и воинской морали, заботы об отдельных военнослужащих и их семьях. NCO имеют право задерживать любое лицо, подлежащее судебному разбирательству военным трибуналом⁸.

Итак, в американской армии сложилась комплексная система профилактики и

предупреждения коррупции, которая предоставляет военнослужащему широкий набор инструментов для оповещения командования и следственных органов о фактах совершенных преступлений, однако ее, вместе с тем, нельзя назвать абсолютно некоррупциогенной. Как и все сложные бюрократические образования, армию США на протяжении всей ее истории сопровождают многочисленные коррупционные скандалы, в чем несложно убедиться, обратившись к новостям американской прессы. Мы же ограничимся новостями относительно недавнего прошлого.

В середине 2000-х гг. ревизия армии США обнаружила, что все сделки с американскими и иракскими подрядчиками, которым за все время войны в Ираке было заплачено приблизительно 8 млрд долл., в том или ином виде нарушали федеральные законы и инструкции⁹. В 2012 г. бывший высокопоставленный чиновник Корпуса инженеров армии США был осужден на 19 лет тюрьмы за получение взяток и «откатов» на общую сумму более чем 30 млн долл. в качестве платы за управление многомиллионными правительственными контрактами¹⁰. Позже, в 2017 г., выяснилось, что между 2008 и 2012 гг. южнокорейские подрядчики выплатили бывшему американскому офицеру более 3 млн долл. «откатов» ради получения контракта на реконструкцию американской военной базы в Южной Корее, самой большой в мире на данный момент¹¹.

⁶ DOD Directive 7050.06 // Military Whistleblower protection. 2015. April 17. P. 1.

⁷ При переводе нам пришлось принять во внимание несколько обстоятельств: во-первых, не все военнослужащие, отнесенные к «noncommissioned officers», имеют звание сержанта (см. AR 600-20, 2-18), хотя таковых большинство; во-вторых, невозможность проведения информативных сравнительных параллелей между армиями России и США ввиду их серьезных организационных и структурных различий.

⁸ R.C.M. 302 (b) (2); UCMJ, Art. 7 (b), 15.

⁹ Корякин В.М. Зарубежный опыт предупреждения коррупции в военной организации государства // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 11. С. 2.

¹⁰ 19-Year Corruption Sentence for Ex-Manager With Army Corps of Engineers. URL: <https://www.nytimes.com/2013/07/12/us/19-year-corruption-sentence-for-ex-manager-with-army-corps-of-engineers.html> (дата обращения: 20.11.19).

¹¹ Kretschmer F. (Seoul), Rahn W. US military base in South Korea mired in corruption scandal. URL: <https://www.dw.com/en/us-military-base-in-south-korea-mired-in-corruption-scandal/a-41646903> (дата обращения: 19.11.19).

В 2014 г. вскрылась другая афера – на протяжении почти 10 лет рекрутеры безосновательно получали многотысячные суммы гонораров за фальсификации при наборе новобранцев. В деле оказались замешаны более 1 200 гражданских и военнослужащих, включая 200 офицеров, систематически «приписывавших себе» новых бойцов, которые пришли на службу сами, без их участия. Нередко просто сообщались личные данные о собиравшихся на службу незнакомых гражданах, полученные от вступивших с указанными лицами в долю информаторов, например руководства и учительско-преподавательского состава средних школ. Предполагаемый ущерб оценивается в районе 100 млн долл. из 300 млн долл., затраченных на программу¹².

Наконец, подходит к своему завершению судебный процесс по так называемому «делу толстого Леонарда» («Fat Leonard case»), по имени гражданина Малайзии Леонарда Френсиса, владельца фирмы Glenn Defense Pacific Asia и держателя американских военных подрядов на 200 млн долл. Френсис в обмен на крупные взятки (минимум 500 тыс. долл. каждому), проституток и вечеринки получал от офицеров 7-го флота ВМС США информацию о его логистике и выгодные контракты, нанеся американской казне ущерб, по меньшей мере, на 35 млн долл.¹³ К 2017 г. под подозрение следствия попали более 400 человек, включая 60 адмиралов. 33 были предъявлены обвинения,

22 из которых, включая самого Френсиса, уже признали вину¹⁴.

Как следует из вышесказанного, наиболее проблемной для армии США является контрактная сфера, на ней сфокусировано внимание американских исследователей. Что касается прочих коррупционных преступлений, то обращает на себя внимание практически полное отсутствие в американской научной периодике конкретно-социологических исследований по проблемам коррупции в вооруженных силах, недостаток обобщенных эмпирических данных. Доктор Эдвин Цирпиаль (Edwin Cierpial) объясняет это тем, что вплоть до начала 90-х гг. прошлого века коррупция как общественное явление системно в американской науке в принципе не изучалась, а вооруженные силы долгое время не рассматривались частью публичной власти¹⁵.

Собственно, докторская диссертация вышеназванного автора – единственное встретившееся нам при поиске по зарубежным научным порталам (EBSCOhost, ProQuest, Jstor и др.) исследование, отличающееся требуемым богатством эмпирики и глубиной ее анализа.

Исследование было проведено в 2006 г. на базе 8-й армии США, дислоцированной в Южной Корее. Из 561 военнослужащего 280 опрашивали непосредственно на их рабочем месте, причем из них 220 после озвучивания темы поинтересовались о наличии у исследователя официального разрешения военной полиции. Всего пригодными для последующего обобщения оказались результаты 302 военных¹⁶. Из 34

¹² Cooper H. Fraud in Army Recruiting Bonus Program May Cost Nearly \$100 Million. URL: <https://www.nytimes.com/2014/02/05/us/politics/wide-reaching-army-recruiting-fraud-described-by-investigators.html> (дата обращения: 18.11.19); US army investigates hundreds of soldiers for recruitment. URL: <https://www.theguardian.com/world/2014/feb/04/us-army-fraud-investigation-recruitment-kickback> (дата обращения: 20.11.19).

¹³ Ward A. "Fat Leonard," the Navy bribery scandal involving more than 60 admirals, explained. URL: <https://www.vox.com/world/2017/11/6/16614262/fat-leonard-navy-scandal> (дата обращения: 22.11.19).

¹⁴ Rose T. Navy veteran found in his Dallas-area apartment had been dead for three years. URL: <https://www.stripes.com/news/us/trump-nominee-sunk-by-fat-leonard-corruption-scandal-1.558103> (дата обращения: 22.11.19).

¹⁵ Cierpial E.C., Jr. Op. cit. P. 7 – 8.

¹⁶ Ibid. P. 123.

человек, отказавшихся после озвучивания темы продолжать опрос, 14 объяснили это различными обстоятельствами, заведомо отказавшись также проходить опрос заочно через опросный лист. 20 демонстрировали подозрительность и опаску, причем после завершения разговора опрашиваемые оглядывались, чтобы убедиться в том, что нежеланный интервьюер не последует за ними¹⁷.

Цирпиаль разделил респондентов на две подгруппы: Reenlistment (RE) и

¹⁷ Cierpial E.C., Jr. Op. cit. P. 181. В частности, 12 человек ответили: «Вы хотите навлечь на меня неприятности?» («Are you trying to get me into some kind of trouble?»), 8 – «Ты хочешь неприятностей?» («Are you looking for trouble?»).

Indefinite (Id). Первая подгруппа представлена молодыми военнослужащими, отслужившими до 10 лет, в большинстве неженатыми. Вторая группа – имеющие в среднем выслугу ~15 лет, состоящие в браке. Такое разделение было сделано для расчета Индекса коррупции (Corruption Index, CI)¹⁸. В итоге в повседневной службе американскими военными было подтверждено наличие следующих коррупционных проявлений (perceived problems of corruption)¹⁹:

¹⁸ Ibid. P. 124.

¹⁹ Ibid. P. 127, 130.

Критерии CI	RE	In
1. Употребление и сбыт наркотиков	64 %	60,8%
2. Бытовое насилие	68,3 %	60,8 %
3. Растрата и превышение полномочий	69,3 %	79,4 %
4. Взятничество	54,1 %	45,4 %
5. Теневая торговля	58 %	64,9 %

Из исследования также можно сделать вывод о состоянии коррупционной среды непосредственно на базе 8-й армии в Корее и в самих США. До перевода военнослужащие RE лишь в 29,3 % случаев сталкивались с проявлениями коррупции, после перевода – в 50,2 % случаев, в среде In – 45,4 % и 56,7 % соответственно²⁰.

Таким образом, проведенный американским исследователем опрос позволяет сделать вывод о наличии достаточно широкой распространенности коррупционной преступности в армии США, причем дан

ный показатель варьируется в зависимости от места нахождения воинских частей: «дома», на континенте, уровень коррупции меньше. Проблема взяточничества для американской армии далека от решения, а ее антикоррупционные механизмы не всегда оправдывают себя.

Со своей стороны, мы надеемся, что борьба с коррупцией в Вооруженных Силах Российской Федерации будет проходить на строго научной основе, в том числе – на смелых социологических исследованиях, моделью которых могут служить вышеописанные зарубежные примеры.

²⁰ Cierpial E.C. Jr. Op. cit. P. 127.

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ЗНАНИЯ В ВОЕННОЙ СФЕРЕ КАК СВЯЗУЮЩИЙ КОМПОНЕНТ ЧАСТНЫХ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИХ МЕТОДИК РАССЛЕДОВАНИЯ ВОИНСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ (ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ)

И.Р. Веренчиков,

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры криминалистики юридического факультета Белорусского государственного университета;

В.А. Талалаев,

кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры юридических дисциплин факультета внутренних войск учреждения образования «Военная академия Республики Беларусь»;

Б.В. Асаёнок,

кандидат юридических наук, доцент, начальник цикла гражданско-правовых и уголовно-правовых дисциплин кафедры юридических дисциплин факультета внутренних войск учреждения образования «Военная академия Республики Беларусь»

В ходе расследования воинских преступлений нередко возникают вопросы, связанные с использованием специальных знаний. Эти вопросы имеют отношение не только к традиционным судебным экспертизам, но и к юридическим знаниям в военной сфере. В настоящей статье анализируются наиболее эффективные формы использования специальных знаний, касающихся военных правоотношений. В результате авторы приходят к выводу о необходимости назначения в отдельных случаях военно-юридической экспертизы.

Вопросы использования специальных знаний в криминалистике и уголовном процессе уже достаточно долгое время рассматриваются через призму соответствующих форм, закрепленных в науке и законодательстве.

Вопрос о формах использования специальных знаний традиционно развивался в русле наук уголовного процесса и криминалистики и лишь в последнее время стал предметом научного интереса для наук судебной экспертизы (экспертологии), оперативно-розыскной деятельности и административного процесса. При этом тради-

ционным и устоявшимся в правовой науке является взгляд, согласно которому формы использования специальных знаний делятся на процессуальную и непроцессуальную.

Выражая устоявшееся мнение, следует обратить внимание на то, что «основанием дифференциации форм использования специальных знаний на процессуальную и непроцессуальную считается получение результата, имеющего доказательственное значение»¹. Это положение поддерживается очень мно-

¹ Иванова Е.В. Специальные знания о наркотических средствах в судопроизводстве России. М., 2009. С. 126.

гими (если не большинством) учеными в рассматриваемой сфере², а также находит определенное отражение в процессуальном законодательстве (к примеру, заключение эксперта по результату назначенной и проведенной в административном либо уголовном процессе судебной экспертизы является законным источником доказательств). Данный тезис часто встречается в различных правовых источниках и содержит в себе основную сущностную характеристику для разделения форм использования специальных знаний. Еще одним важным признаком процессуальной формы специальных знаний признается ее использование в юридических целях³.

К особым формам использования специальных компетенций относятся:

– использование результатов экспертизы, не относящихся к судебным (экспертизы, назначенные в рамках таможенного, налогового, природоохранного законодательства и др.);

– использование специальных компетенций сведущих лиц, приглашенных стороной защиты в уголовном процессе, при реализации ими законных полномочий, предусмотренных процессуальным законодательством;

– использование специальных компетенций в рамках оперативно-розыскной деятельности при осуществлении оперативно-розыскного мероприятия «Исследование предметов и документов» (ст. 24 Закона Республики Беларусь «Об оперативно-розыскной деятельности»)⁴;

² Лазарева Л.В. Специальные знания и их применение в доказывании по уголовному делу: моногр. М., 2009. С. 65 – 66; Лога Ю.Я. Экспертиза в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2001. С. 6; Трифонова Н. А. Специальные знания в раскрытии и расследовании корыстно-насильственных преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2006. С. 15 – 16 и др.

³ Лазарева Л.В. Указ. соч. С. 47.

⁴ Об оперативно-розыскной деятельности [Электронный ресурс]: закон Респ. Беларусь, 15 июля 2015 г., № 307-3. До-

– назначение и осуществление ревизий и проверок в качестве полномочия органа, ведущего административный или уголовный процесс (к примеру, проверка финансово-хозяйственной деятельности в порядке ч. 2 ст. 173 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь⁵) и др.

Указанные формы имеют разные характер правового регулирования, особенности оформления и использования в доказывании, сфере применения и др. В Уголовно-процессуальном кодексе Республики Беларусь (далее – УПК) имеется четкое определение способов использования специальных знаний в рамках регламентированной данным Кодексом процессуальной формы, а также определен статус субъектов применения этих специальных знаний.

Так, ст.ст. 61 и 62 УПК закрепляют обязательность участия эксперта и специалиста в случае необходимости использования специальных знаний при производстве по уголовному делу, а ст. 95 УПК определяет в качестве источника доказательств заключение эксперта. Кроме того, в ст. 200 УПК регламентируется участие специалиста в производстве следственного или иного процессуального действия, а в гл. 26 УПК – назначение и производство экспертизы. Имеются и иные указания на закрепленные в данном Кодексе способы использования специальных компетенций. Во многом схож порядок закрепления этих вопросов в гражданском процессуальном и в хозяйственном процессуальном законодательствах.

В отдельных случаях процессуальная форма может иметь достаточно специфич-

ступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Беларусь. Минск, 2019.

⁵ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: закон Респ. Беларусь, 16 июля 1999 г., № 295-3 [по состоянию на 20.01.2018 г.]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Беларусь. Минск, 2019.

ные способы применения. Речь здесь идет о ситуациях, когда орган дознания при проведении проверки и возбуждении уголовного дела осуществляет деятельность в достаточно специфичной сфере, где орган предварительного расследования не обладает соответствующими познаниями. Так, ст. 37 УПК относит к органам дознания весьма широкий перечень государственных органов и учреждений. Производство дознания некоторыми из них носит весьма специфичный характер. Это касается и полномочий по проверке заявлений и сообщений о преступлениях, и взаимодействия с субъектами оперативно-розыскной деятельности, органами предварительного следствия, и некоторых других аспектов.

В настоящей публикации будет затронут ряд особенностей использования специальных знаний при обнаружении и расследовании преступлений, совершенных в сфере воинских правоотношений. Это, прежде всего, воинские преступления, предусмотренные гл. 37 Уголовного кодекса Республики Беларусь⁶.

Объектом данных преступлений являются воинские правоотношения, обладающие существенной спецификой, которая, как видится, имеет отношение к сфере специальных знаний. Эта сфера весьма специфична для органов предварительного расследования, так как органом дознания являются командиры воинских частей, а органом предварительного следствия – следователи Следственного комитета Республики Беларусь. Воинские правоотношения как особый объект преступления предусматривают и особый предмет доказывания, который связан именно с обла-

стью военных правоотношений. Эти особенности имеют различное отражение на разных этапах предварительного расследования: при производстве дознания и предварительного следствия.

Здесь необходимо сделать пояснение. Осуществление предварительного расследования является первой и основной функцией органа предварительного следствия. Осуществление этой функции есть деятельность юридическая, процессуальная. Поэтому в качестве профиограммы следователя практически всегда предполагается наличие у него высшего юридического образования. Это позволяет ему осуществлять свою деятельность максимально профессионально и эффективно.

Несколько иная ситуация складывается в отношении органов дознания. Очевидно, что далеко не для всех из них производство предварительного расследования в форме дознания (производство неотложных следственных и других процессуальных действий) является основной функцией. Но все органы дознания обладают соответствующей компетенцией, которая позволяет их должностных лиц считать в широком смысле специалистами в деле выявления и пресечения конкретных видов противоправных действий (преступлений определенного рода, вида, направленности). Именно поэтому те либо иные субъекты государственного управления получили полномочия органа дознания.

Это относится к Вооруженным Силам Республики Беларусь и транспортным войскам Республики Беларусь, другим войскам и воинским формированиям. Именно на них возложено полномочие по проведению проверки и производству дознания в отношении воинских преступлений в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 37 УПК.

⁶ Уголовный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: закон Респ. Беларусь, 9 июля 1999 г., № 275-3 [по состоянию на 18.06.2019 г.]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Беларусь. Минск, 2019.

Как правило, данное полномочие осуществляется военными служащими, относящимися к юридической службе соответствующей воинской части, иного воинского подразделения. Однако начальник органа дознания согласно своим полномочиям (ч. 4 ст. 38 УПК) может поручить производство проверки, неотложных следственных и других процессуальных действий любому должностному лицу, находящемуся в его подчинении.

Когда материалы проверки или уголовного дела после соответствующей работы по ним переходят в орган предварительного следствия, то в отдельных случаях возникают вопросы об определении ряда обстоятельств, имеющих значение как для возбуждения уголовного дела, так и для дальнейшего доказывания по уголовному делу:

- о наличии воинских правоотношений в качестве объекта (для разграничения с общеуголовными преступлениями);

- для установления наличия или отсутствия статуса военнослужащего вообще или в определенный период времени;

- для установления и детализации полномочий и обязанностей в отношении определенной категории военнослужащих или применительно к тем либо иным обстоятельствам;

- для установления особенностей внутренней, караульной и иных видов служб (в том числе тех, регламентация которых осуществляется с грифом ограничения доступа);

- для установления правомерности отнесения тех либо иных сведений к служебной и государственной тайне и правомерности доступа к ним определенных военнослужащих и т. п.

По нашему мнению, все приведенные выше вопросы относятся к специальным

знаниям в военной сфере, владение которыми свойственно лишь тем субъектам, которые профессионально занимаются военной деятельностью. Поэтому для обеспечения достоверности тех доказательств, собиравание которых осуществляется по делам о воинских преступлениях, представляется крайне необходимым и закономерным использовать специальные знания соответствующих специалистов.

Причем термин «специалист» здесь употребляется в широком его смысле – как сведущее лицо. Для следователя является логичным при расследовании дел в экономической, финансовой, промышленной и других аналогичных сферах использовать знания соответствующих специалистов в этих областях, поскольку сам он такой компетентностью в полной мере не обладает. В случаях работы со следами на месте происшествия следователь также нередко использует помощь специалиста-криминалиста, хотя и сам является в определенной степени компетентным в области криминалистики. Эта тенденция, как видится, касается и военных правоотношений.

В настоящей работе мы хотели бы поставить вопрос о допустимости тех либо иных форм использования специальных знаний при расследовании уголовных дел о воинских преступлениях. И, прежде всего, уже на этапе предварительного следствия, когда органом дознания материалы переданы следователю. При необходимости установления тех либо иных обстоятельств, связанных со сферой воинских правоотношений, соответствующего военнослужащего можно допросить как в качестве свидетеля, так и в качестве сведущего лица – специалиста или эксперта.

Допрос в качестве свидетеля является для белорусского уголовно-процессуально-

го законодательства наиболее простым решением. Но это лишь на первый взгляд. В соответствии с ч. 1 ст. 60 УПК «свидетелем является лицо, в отношении которого имеются основания полагать, что ему известны какие-либо обстоятельства по уголовному делу, вызванное органом, ведущим уголовный процесс, для дачи показаний либо дающее показания». Это позволяет допросить в качестве свидетеля практически любое лицо, которому что-либо известно по поводу обстоятельств совершенного преступления. Однако в теории криминалистики и уголовного процесса акцентируется внимание на том, что:

– сведения, сообщаемые свидетелем, должны были стать ему известными ранее, до начала производства по материалам или уголовному делу;

– свидетель не может проводить изучение (исследование) доказательств по уголовному делу.

Таким образом, предметом показаний свидетеля может быть только та информация, которую он воспринимал ранее в связи с расследуемым преступлением.

Правомерен ли допрос специалиста при необходимости установления его мнения по вопросам, связанным с военными правоотношениями? Согласно ч. 1 ст. 62 УПК «специалистом является не заинтересованное в исходе уголовного дела лицо, обладающее специальными знаниями в науке, технике, искусстве, ремесле и иных сферах деятельности, вызванное органом, ведущим уголовный процесс, для участия и оказания содействия в производстве следственных и других процессуальных действий». Указание на «иные сферы деятельности» позволяет в полной мере говорить о возможности распространения этих сфер и на военную специфику.

Исходя из сути указанной нормы основными формами участия специалиста в производстве по уголовному делу являются:

– участие в производстве следственных и других процессуальных действий;

– оказание содействия в производстве следственных и других процессуальных действий.

Это может быть и участие в допросе, осмотре, и оказание консультативной помощи при подготовке следственных действий (к примеру, определение перечня вопросов, их корректировка, детализация применительно к обязанностям военнослужащего), и др.

Несмотря на всю «процессуальность» данных форм, они не содержат возможности отражения мнения самого специалиста о наличии тех либо иных элементов воинских правоотношений, подлежащих доказыванию. Получить такие сведения можно лишь путем допроса.

Такая возможность предусмотрена ст. 217 УПК. Только ч. 2 данной статьи предусматривает возможность допроса лица лишь в следующих статусах: подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего и свидетеля. Очевидно, что наиболее подходящим из всех здесь будет статус свидетеля. Это позволяет допросить специалиста обо всех обстоятельствах участия его в процессе расследования, уточнить у него вопросы, касающиеся специфики воинских правоотношений, в том числе особенности их правового регулирования, организации и порядка несения службы и т. п.

Вместе с тем, статус (свидетеля) не позволяет допрашиваемому ссылаться на собственный профессиональный опыт, а также представлять основанные на этом оценочные суждения об обстоятельствах дела. Часть 2 ст. 94 УПК гласит, что «не

могут служить доказательствами сведения, сообщаемые свидетелем, если он не может указать источник своей осведомленности». Использование собственного профессионального опыта для оценки той либо иной ситуации в профессиональной сфере для военнослужащих менее актуально, чем для иных категорий лиц со специальными знаниями.

Это обусловлено высоким уровнем правовой регламентации всех аспектов военной службы. Но то, что, к примеру, специалист с большим опытом прохождения военной службы в различных должностях, исходя из буквального толкования нормы права, не может быть допрошен по поводу, например, правильности расстановки личного состава, организации работы с ним, издания тех либо иных документов, касающихся жизнедеятельности воинского коллектива и т. д., является определенным упущением с точки зрения эффективности расследования преступлений.

Так что же может стать выходом из сложившейся ситуации? Что позволит знания из военной сферы сделать применимыми для процесса расследования? Представляется, что одним из самых эффективных способов в рамках процессуальной формы является военно-юридическая экспертиза.

Вопрос об использовании юридических знаний в качестве специальных имеет длительную историю. И чем более давним мнением мы оперируем, тем большая вероятность отрицательного отношения к данному вопросу.

Так, по мнению Э.Э. Левентона, «ни в коем случае нельзя ставить экспертам вопросы юридической науки»⁷. С этим уже можно поспорить с позиций того, что кри-

миналистические экспертизы являются частью юридического знания. С точкой зрения Э.Э. Левентона согласны М.К. Александров и Н.В. Терзиев⁸. Итогом же негативного отношения можно назвать мнение А.Я. Палиашвили: «эксперт не только не вправе решать юридические вопросы, но и не должен употреблять чисто правовые (юридические) термины в своем заключении»⁹.

В данном контексте обоснованно возникает вопрос о том, какие же тогда эксперту употреблять термины, чтобы заключение оставалось ясным и понятным (исходя из требований к заключению) для органа предварительного расследования и суда?

Существует ряд иных аналогичных по своему содержанию публикаций. Но есть и другие мнения. Так, мы поддерживаем точку зрения В.М. Орлова, согласно которой «...граница между специальными знаниями эксперта и общедоступными знаниями следователя определяется границей между общим и специальным образованием в конкретный исторический период времени»¹⁰. Следствием этого является позиция, согласно которой к специальным знаниям относятся и юридические знания, выходящие за пределы общей квалификационной характеристики лица, осуществляющего предварительное расследование и судебное разбирательство¹¹.

Промежуточную позицию в данной ситуации занял О.Г. Кузнецов, говоря, что особой оценки требуют ситуации, связанные с применением специальных знаний в правоотношениях, которые не связаны

⁸ Александров М.К., Терзиев Н.В. Экспертиза на следствии и в суде. М., 1947. С. 8.

⁹ Палиашвили А.Я. Экспертиза в суде по уголовным делам. М., 1973. С. 23.

¹⁰ Орлов В.М. Экспертиза на предварительном следствии и прокурорский надзор за законностью ее проведения (правовые, тактические и организационно-методические вопросы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 7.

¹¹ Лазарева Л.В. Указ. соч. С. 55.

⁷ Левентон Э.Э. Экспертиза в уголовном процессе / под ред. И.Т. Голякова. М., 1939. С. 26.

с процессом судопроизводства¹². Это, как видится, дает возможность в полной мере использовать возможности специальных знаний при расследовании преступлений, квалифицируемых по бланкетным нормам уголовного законодательства. Раскрывая преимущества такого подхода, А.А. Разуваев акцентировал внимание на том, что назначение экспертиз в таких случаях экспертам-юристам может повысить эффективность применения норм уголовного закона¹³. Данный автор, а также И.А. Закиров¹⁴ сформулировали весьма аргументированную позицию о допустимости правовых (юридических) экспертиз в доказывании по юридическим делам.

Обращаясь к нормам военно-уголовного законодательства, следует сказать, что многие из них, безусловно, носят бланкетный характер. Это нарушение правил несения боевого дежурства, караульной службы (ст. 450, ст. 451 Уголовного кодекса Республики Беларусь) и др. Применение этих норм требует наличия достаточных знаний военного законодательства, прежде всего положений общевоинских уставов Вооруженных Сил Республики Беларусь, иных нормативных правовых актов, носящих относительно закрытый характер или представляющих узко специфические аспекты военной службы.

С некоторой долей допущения нормы таких правовых актов можно сравнить с техническими нормативными правовыми актами. А о применении последних при проведении экспертиз существует

¹² Кузнецов О.Г. Судебная экспертиза: актуальные проблемы и перспективы развития в Республике Казахстан: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Алматы, 2008. С. 21.

¹³ Разуваев А.А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 14.

¹⁴ Закиров И.А. Правовая экспертиза: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008. 27 с.

положительное мнение в науке уголовного процесса со стороны И.Л. Петрухина: «Если специальные научно-технические и профессиональные правила, относящиеся к компетенции эксперта, являются одновременно и правовыми правилами, предусмотренными законом или подзаконным актом, то вывод эксперта о нарушении этих правил есть в то же время вывод о нарушении (с объективной стороны) соответствующих норм права. Эксперт не может прийти к заключению, не указав эти нормы, не разъяснив их смысл, не применив их для анализа обстоятельств уголовного дела, относящихся к предмету экспертизы»¹⁵. Указанный автор также утверждал, что «распространенным видом военной экспертизы является установление экспертами соответствия действий часового (лица внутреннего наряда) уставным правилам караульной (внутренней) службы»¹⁶.

Определяя возможность использования специальных знаний юридического характера по делам о воинских преступлениях, следует указать, что наибольшее доказательственное значение для установления специфических аспектов воинских правоотношений может иметь именно экспертиза.

Таким образом, именно экспертиза позволяет облечь в надлежащую процессуальную форму мнение соответствующего специалиста относительно правильности применения военно-юридических норм, дать правильную квалификацию воинскому преступлению, раскрыть в полной мере предмет доказывания. Именно статус эксперта позволяет в последующем допросить сведущее лицо, производившее экспертизу, для уточнения и детализации содержания заключения эксперта.

¹⁵ Петрухин И.Л. Экспертиза как средство доказывания в уголовном процессе. М., 1964. С. 125.

¹⁶ Там же. С. 140.

УСТАНОВЛЕННЫЕ СФЕРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ ПРОБЕЛАМ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

А.Г. Асеев,

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и административного права ФГКВООУ ВО «Новосибирский военный институт имени генерала армии И.К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации»;

В.М. Большакова,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Нижегородского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Л.Ю. Наумова,

начальник юридического отдела ООО «ТД Мироград»;

П.Ю. Наумов,

кандидат педагогических наук, помощник начальника отделения правового обеспечения ФГКУЗ «Главный военный клинический госпиталь войск национальной гвардии Российской Федерации»;

Г.В. Енгибарян,

офицер отдела регулирования управленческой деятельности и прохождения службы служебно-правового управления Договорно-правового департамента Росгвардии

В статье на основании комплексного метода научного исследования рассматриваются установленные сферы деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации. Отмечается, что в нормативных правовых актах различного уровня не урегулированным остается вопрос о том, относится ли частная детективная деятельность к сферам деятельности Росгвардии. В статье приводится нормативное правовое обоснование рассматриваемого вопроса и осуществляется анализ федеральных законов и указов Президента Российской Федерации. Основным научным результатом является авторское понимание нормативного правового регулирования данного вопроса в законодательстве Российской Федерации.

5 апреля 2016 г. в целях обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, руководствуясь ст. 80 Конституции

Российской Федерации, Президент Российской Федерации в своем Указе постановил следующее: образовать Федеральную службу войск национальной гвардии Рос-

сийской Федерации (далее – Росгвардия) и преобразовать внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации в войска национальной гвардии Российской Федерации (далее – войска национальной гвардии)¹.

В целях нормативного правового регулирования деятельности Росгвардии и войск национальной гвардии 3 июля 2016 г. изданы федеральные законы «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» № 226-ФЗ и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»» № 227-ФЗ, а также Указом Президента Российской Федерации «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» от 30 сентября 2016 г. № 510 утверждено Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации.

В соответствии с разд. I Структуры федеральных органов исполнительной власти² Росгвардия относится к федеральным министерствам, федеральным службам и федеральным агентствам, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

Изначально, в первой редакции, законодатель поставил перед войсками национальной гвардии одну из задач в следующей редакции: федеральный государствен-

ный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области *частной охранной деятельности*, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны³.

Однако впоследствии ст. 11 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 5 декабря 2017 г. № 391-ФЗ в п. 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» внесены изменения путем дополнения после слова «*охранной*» словами «и *частной детективной*». Таким образом, конкретизирована одна из выполняемых войсками национальной гвардии Российской Федерации задач. Кроме этого, были расширены полномочия войск национальной гвардии в сфере частной детективной деятельности. Так, п. 18 ч. 1 ст. 9 вышеназванного Федерального закона изложен в следующей редакции: «выдавать при наличии оснований, предусмотренных законодательством Российской Федерации, лицензии на осуществление частной охранной деятельности или *частной детективной деятельности*; выдавать для подтверждения правового статуса удостоверения частного охранника и *удостоверения частного детектива*; проводить периодические проверки частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением оружия и специальных средств; выдавать при наличии оснований, предусмотренных законодательством Рос-

¹ Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» от 5 апреля 2016 г. № 157.

² Утверждена Указом Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 15 мая 2018 г. № 215.

³ Пункт 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

сийской Федерации, лицензии на осуществление частной охранной деятельности или *частной детективной деятельности*; выдавать для подтверждения правового статуса удостоверения частного охранника и *удостоверения частного детектива*; проводить периодические проверки частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением оружия и специальных средств»⁴.

Пункт 20 ч. 1 ст. 9 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» изложен в следующей редакции: «осуществлять контроль за деятельностью частных охранных организаций и *частных детективов*, а также участвовать в осуществлении контроля за соблюдением организациями, осуществляющими образовательную деятельность по программам профессионального обучения частных охранников, *частных детективов* и дополнительным профессиональным программам для руководителей частных охранных организаций, требований и условий, установленных законодательством Российской Федерации».

Пункт 26 ч. 1 ст. 9 названного Федерального закона изложен в следующей редакции: «входить беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения в помещения, занимаемые частными охранными организациями и *частными детективами*, а также в помещения организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам профессионального обучения частных охранников, *частных детективов* и дополнительным профессиональным программам для руководителей частных охранных организаций, в целях

выполнения возложенных на войска национальной гвардии обязанностей по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной охранной деятельности и *частной детективной деятельности*; осматривать места хранения специальных средств и огнестрельного оружия; проверять организацию охраны, осуществляемой частными охранными организациями, на соответствие установленным правилам; получать письменную и устную информацию о частных охранных организациях, частных охранниках, *частных детективах* и об организациях, осуществляющих образовательную деятельность по программам профессионального обучения частных охранников, *частных детективов* и дополнительным профессиональным программам для руководителей частных охранных организаций; выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений правил частной охранной деятельности и *частной детективной деятельности*».

Кроме этого, войскам национальной гвардии дополнительно предоставлено право формировать и вести банки данных «о лицах, получивших лицензию на осуществление *частной детективной (сыскной) деятельности*» (п. 3 ч. 3 ст. 14 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»).

В развитие Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» Указом Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510⁵, и Положение об оперативно-тер-

⁴ Здесь и далее в цитатах курсив авторов.

⁵ Далее – Положение о Росгвардии.

риториальном объединении войск национальной гвардии Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 24 мая 2017 г. № 236» от 4 июня 2018 г. № 289 абз. 1 п. 1 Положения о Росгвардии после слов «*в сфере частной охранной деятельности*» дополнен словами «*, в сфере частной детективной деятельности*». Аналогичным образом дополнено и вышеназванное Положение об оперативно-территориальном объединении войск национальной гвардии Российской Федерации⁶.

Таким образом, на основании п. 1 Положения о Росгвардии Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию *в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации (далее – войска национальной гвардии), в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности, в сфере частной детективной деятельности и в сфере вневедомственной охраны*.

Однако ст. 3 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» установлено, что правовую основу деятельности войск национальной гвардии составляют, в частности, «нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию *в сфере деятельности войск национальной гвардии*

Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны (далее – уполномоченный федеральный орган исполнительной власти)». Таким образом, словосочетание «*в сфере частной детективной деятельности*» в указанной норме отсутствует.

Более того, в вышеназванной статье имеется сокращение – «(далее – уполномоченный федеральный орган исполнительной власти)», таким образом, несмотря на наличие соответствующего полномочия, далее по тексту Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» применяется сокращение «Росгвардия», под которым понимается ее полное наименование (в соответствии с установленными сферами деятельности) без слов «в сфере частной детективной деятельности». При этом словосочетание «уполномоченный федеральный орган исполнительной власти» применяется в указанном Законе далее примерно в 29 случаях.

В связи с изложенным выше полагаем целесообразным, если бы в ст. 3 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» после слов «Правительства Российской Федерации,» применялось следующее словосочетание: «а также нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию *в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности, в сфере частной детективной деятельности и в сфере вневедомственной охраны* (далее – уполномоченный федеральный орган исполнительной власти)».

⁶ Утверждено Указом Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения об оперативно-территориальном объединении войск национальной гвардии Российской Федерации» от 24 мая 2017 г. № 236.

Также в некоторых федеральных законах установленные сферы деятельности Росгвардии остались неизменными, несмотря на ст. 11 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 5 декабря 2017 г. № 391-ФЗ, внесшую изменения в п. 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (в части дополнения словами «и частной детективной»).

Так, в Федеральном законе от 3 июля 2016 г. № 227-ФЗ⁷ установлено следующее: «наделить руководителя федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны (далее – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии), правами и полномочиями, установленными для руководителя федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, при решении вопросов поступления граждан Российской Федерации на службу в войска национальной гвардии Российской Федерации, ее прохож-

дения и прекращения, а также предоставления лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции, гражданам, уволенным со службы в войсках национальной гвардии Российской Федерации, членам их семей и лицам, находящимся (находившимся) на их иждивении, социальных гарантий».

Из анализа указанной нормы следует, что функции Росгвардии по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере частной детективной деятельности в приведенном законоположении отсутствуют.

В Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸ одна из статей называется следующим образом: «Перевод сотрудника органов внутренних дел в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны, перевод сотрудника федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны, в федеральный орган

⁷ Часть 2 ст. 44 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О войсках национальной гвардии Российской Федерации"».

⁸ Статья 30.1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ.

исполнительной власти, уполномоченный в сфере внутренних дел».

Изучение наименования и содержания данной статьи говорит о том, что в них также отсутствует упоминание о функциях Росгвардии в области частной детективной деятельности.

В Федеральном законе «Об оружии»⁹ под федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере оборота оружия, понимается федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны.

Таким образом, содержание указанной нормы позволяет сделать вывод о том, что в ней также отсутствует упоминание о функциях Росгвардии в области частной детективной деятельности.

Аналогичным образом обстоят дела в некоторых других федеральных законах, например в Федеральном законе «О ведомственной охране» от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ (ст.ст. 9, 22); Федеральном законе «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ (ст.ст. 9, 11); Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (п. 6 ч. 1 ст. 81); Законе Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (ст. 1.1); Федеральном законе «О внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации» от 5 декабря 2017 г. № 391-ФЗ (ст.ст. 2, 14); Законе Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (абз. 2 п. 2 ст. 9); Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ст. 86.1); Федеральном законе «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (ст. 43.3), иных федеральных законах¹⁰ и нормативных правовых актах среди функций Росгвардии в установленных сферах деятельности отсутствует функция по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере частной детективной деятельности.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях¹¹ (ч. 1 ст. 20.10) указано: «Незаконные изготовление, продажа пневматического оружия или передача пневматического оружия с дульной энергией более 7,5 джоуля и калибра 4,5 миллиметра без разрешения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, или его территориального органа...», аналогичные формулировки имеются в иных статьях КоАП РФ¹², а ст. 23.85 КоАП РФ имеет следующее наименование: «Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации», что позволяет сделать вывод, что в названном Кодексе сфера деятельности Росгвардии приведена неполно и не в соответствии с

⁹ Статья 1 Федерального закона «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ.

¹⁰ См., например, п. 22 ст. 12 Федерального закона «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

¹¹ Далее – КоАП РФ.

¹² См., например, ст.ст. 20.11, 20.13 КоАП РФ.

требованиями нормативных правовых актов, регламентирующих ее деятельность.

Таким образом, нормативное правовое регулирование в определенных для Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации сферах деятельности, по нашему мнению, требует уточнения в целях однозначного пони-

мания всеми государственными органами, должностными, юридическими и физическими лицами установленных для данного федерального органа исполнительной власти сфер деятельности (в части дополнения некоторых нормативных правовых актов словосочетанием «частной детективной деятельности»).

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОСГВАРДИИ

В.М. Шеншин,

заместитель начальника кафедры конституционного и административного права факультета (командного) Санкт-Петербургского военного ордена Жукова института войск национальной гвардии Российской Федерации, кандидат юридических наук

В статье исследуется дихотомия контроля и надзора в административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии; анализируются научные подходы к разграничению контроля и надзора; акцентируется внимание на характеристике нормативных правовых актов Росгвардии, регламентирующих государственный контроль (надзор); указывается на необходимость разделения способов обеспечения законности.

Согласно п. 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ на войска национальной гвардии возложена задача по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области частной охранной и частной детективной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны.

Приведенное положение Федерального закона корреспондирует с Указом Президента Российской Федерации «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» от 30 сентября 2016 г. № 510, которым предусмотрено, что к основным задачам Росгвардии относится, в частности, осуществление федерального государственного контроля (надзора):

– за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций;

– за частной охранной и частной детективной деятельностью в Российской Федерации;

– за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса;

– за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны (подп. 9 п. 2).

Как видим, и на Росгвардию, и на войска национальной гвардии возложена задача по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в определенных законодательством сферах деятельности.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 15 мая 2018 г. № 215 Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (федеральная служба) относится к федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в предусмотренных сферах деятельности.

Важным принципом государственного управления выступает законность, которую в государственном управлении можно определить как точное и единообразное понимание и исполнение Конституции Российской Федерации и законов всеми органами исполнительной власти и должностными лицами, а также лицами, к которым обращены требования субъектов управления.

В деятельности органов государственного управления законность должна органично сочетаться с целесообразностью, поскольку простота и оперативность процедур применения административного принуждения нередко грозят формальным подходом к основаниям их использования.

Целесообразность – это соответствие действий прежде всего органов исполнительной власти, а также других участников управленческой деятельности тем целям, которые стоят перед ними, управлением. Законы и подзаконные акты, ставя перед органами исполнительной власти, должностными лицами задачи и цели, не всегда в полной мере определяют их конкретные действия и условия, при которых они должны совершаться. Им дается возможность и право в пределах своей компетенции самостоятельно выбирать наиболее целесообразные пути и конкретные меры по решению поставленных перед ними задач.

Государственное управление располагает наиболее универсальными специальными-юридическими средствами обеспечения законности: контроль и надзор¹. Выделяют также третий способ обеспечения законности – обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц, но мы в рамках заявленной темы статьи не ставим целью рассмотрение данного способа.

Контроль как способ обеспечения законности состоит в том, что уполномоченные государственные (общественные) органы (должностные лица), используя определенные приемы и способы, выясняют, не допущены ли подконтрольными органами (должностными лицами) в их деятельности нарушения законности и целесообразности. При наличии таких нарушений контрольные органы принимают меры к их устранению, восстановлению нарушенных прав, привлечению виновных должностных лиц к ответственности.

¹ Назарова И.С., Шенишин В.М. Проблемы укрепления исполнительной власти в Российской Федерации: учеб. пособие. Белгород, 2016. 88 с.

Надзор как способ обеспечения законности заключается в постоянном систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью государственных органов, должностных лиц и граждан в целях выявления нарушений законности.

Из анализа положений Указа Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 следует, что в данном правовом акте слово «контроль» встречается четырнадцать раз, в частности в п. 9 указываются следующие контрольные полномочия Росгвардии:

– организует и осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия², в сфере частной охранной и частной детективной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны (подп. 20)³;

– организует участие территориальных органов Росгвардии в осуществлении контроля за соблюдением организациями, осуществляющими образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения для работы в качестве

частных охранников, частных детективов и дополнительным профессиональным программам для руководителей частных охранных организаций, требований и условий, установленных законодательством Российской Федерации (подп. 21);

– обеспечивает контроль за законностью решений и действий должностных лиц войск национальной гвардии, а также за соблюдением законности при выполнении военными служащими и сотрудниками войск национальной гвардии служебно-боевых, оперативно-служебных, служебных задач (подп. 60);

– определяет размер и порядок накопления материально-технических средств для войск национальной гвардии, порядок их эшелонирования и хранения; осуществляет контроль за правильностью использования материально-технических средств (подп. 65);

– осуществляет федеральный государственный ветеринарный надзор и федеральный государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор) в войсках национальной гвардии и обеспечивает эпизоотическое благополучие в местах дислокации войск национальной гвардии (подп. 85);

– организует и осуществляет в установленном порядке внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит в войсках национальной гвардии и в организациях, находящихся в ведении Росгвардии (подп. 93).

Слово «надзор» в п. 9 комментируемого Указа Президента Российской Федерации встречается девять раз, в том числе при указании следующих возложенных на Росгвардию полномочий:

– осуществление в порядке, определяемом Правительством Российской Федера-

² Гонтаренко И.А., Шеншин В.М. Особенности осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере оборота оружия войсками национальной гвардии // Право в Вооруженных Силах. 2018. № 10. С. 10 – 17.

³ Например, приказ Росгвардии «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» от 3 октября 2017 г. № 418.

Перечислять нормативные правовые акты Росгвардии, регулирующие общественные отношения в сферах деятельности, предусмотренных данным пунктом, не представляется возможным по причине значительного количества принятых документов и ограниченного объема статьи.

ции, отдельных функций по федеральному государственному надзору в области обеспечения безопасности дорожного движения в войсках национальной гвардии, а также организация в соответствии с законодательством Российской Федерации выполнения специальных разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения (подп. 77). *Следует отметить, что Правительством Российской Федерации 26 сентября 2019 г. внесены изменения в Положение о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2013 г. № 716. Реализация полномочий, предусмотренных данным Положением, осуществляется и Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации в пределах установленной предельной численности работников центрального аппарата и территориальных органов соответствующих федеральных органов исполнительной власти и бюджетных ассигнований, предусмотренных им в федеральном бюджете на руководство и управление в сфере установленных функций;*

– осуществление в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, функций по федеральному государственному метрологическому надзору в отношении войск национальной гвардии при осуществлении деятельности в области обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка (подп. 79);

– обеспечение федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора на объектах войск национальной гвардии (подп. 84);

– осуществление федерального государственного ветеринарного надзора и федерального государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) в войсках национальной гвардии и обеспечение эпизоотического благополучия в местах дислокации войск национальной гвардии (подп. 85);

– осуществление федерального государственного пожарного надзора на объектах войск национальной гвардии и разработка мер по обеспечению пожарной безопасности на таких объектах (подп. 87). *Соответствующий Административный регламент утвержден приказом Росгвардии от 19 февраля 2019 г. № 49 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного пожарного надзора на объектах войск национальной гвардии Российской Федерации».*

По мнению автора, приведенные положения свидетельствуют о необходимости внесения изменений как в Федеральный закон «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», так и в Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, направленных на разделение рассматриваемых способов обеспечения законности, что послужит соблюдению баланса при отграничении контроля от надзора.

В обоснование приведенного предложения обратим внимание на следующее.

В обыденном понимании «контроль» и «надзор» – слова-синонимы, и нередко данные понятия законодательством не разграничиваются⁴, в то же время как понятия

⁴ Для наглядности автор выше привел конкретные примеры.

они не являются тождественными, хотя тесно взаимосвязаны⁵.

Так, по мнению В.П. Беляева, сущность контроля состоит в том, что субъект управления осуществляет учет и проверку того, как управляемый объект выполняет его требования и предписания⁶.

Научные исследования специалистов позволяют увидеть контроль, прежде всего, под углом зрения обеспечения законности в государственном управлении⁷.

Нами полностью разделяется мнение ученых, в соответствии с которым одним из главных отличительных признаков контроля от надзора выступает целесообразность. Например, В.М. Манохин указывает, что контролирующие органы проверяют не только законность⁸, но и целесообразность деятельности и что в отличие от контроля надзор может осуществляться только с точки зрения законности⁹.

Здесь напрашивается вывод о том, что контроль как функция государственной деятельности более политизирован по сравнению с надзором. Поэтому контроль осуществляется политическими «ветвями власти» – законодательной и исполнительной, надзор же свойственен судебной власти и прокуратуре¹⁰.

⁵ Яблонская А.Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 4.

⁶ Беляев В.П. Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект) / под ред. А.В. Малько. СПб., 2006. С. 43.

⁷ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1968. С. 234 – 241.

⁸ Назарова И.С., Шенин В.М. Невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения: особенности правоприменения // Право в Вооруженных Силах. 2017. № 12. С. 15 – 24.

⁹ Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: учеб. Саратов, 2003. С. 242.

¹⁰ Тюльпанов В.А. Парламентский контроль в субъекте Российской Федерации: правовые основы и пути развития: моногр. / под науч. ред. проф. И.А. Соболя. СПб., 2012. С. 40.

Понятие административного надзора, а именно его, по нашему мнению, осуществляют войска национальной гвардии, его соотношение с контролем в научных кругах является предметом дискуссии. По мнению одних авторов, административный надзор является разновидностью надведомственного государственного контроля, другие обосновывают свою позицию тем, что административный надзор – это самостоятельный вид контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти¹¹.

Между тем имеются все основания, чтобы провести грань между контрольной и надзорной деятельностью, «развести» эти понятия, не отождествлять их, а определить их особенности, назначение и место в системе способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

Административный надзор – это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемый специальными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного порядка и привлечения виновных к административной ответственности¹².

В.Н. Гаращук уверенно говорит о том, что надзорные функции присущи только одному органу – прокуратуре. «Все дру-

¹¹ Макарейко Н.В. Административное право: Конспект лекций / под ред. Н.В. Макарейко. М., 2012. С. 111.

¹² Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: моногр. / под науч. ред. Ю.Н. Старилова. М., 2010. 184 с.

гие формы деятельности по отслеживанию процессов, которые сейчас происходят в обществе, а также специализированные структуры, на которые возложены такие задачи, как бы они или их деятельность не называлась, осуществляют не надзор, а контроль»¹³.

Далее на примере ряда нормативных правовых актов Росгвардии выделим нюансы, возникающие при осуществлении государственного контроля (надзора).

Обращаясь, например, к Административному регламенту, утвержденному приказом Росгвардии от 3 октября 2017 г. № 418, отметим, что государственная функция по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса (ТЭК) исполняется Росгвардией и ее территориальными органами. *Здесь произошло отождествление рассматриваемых способов обеспечения законности* (выделено мной – В. Ш.). Далее из положений названного приказа следует, что должностные лица органа государственного контроля (надзора) имеют право: выдавать уполномоченным представителям субъектов ТЭК предписания об устранении выявленных нарушений (п. 6.1); составлять протоколы об административных правонарушениях в порядке и по основаниям, которые предусмотрены КоАП РФ (п. 6.6); отменять результаты проверок, проведенных с грубым нарушением Правил осуществления Росгвардией и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, утвержденных Постановле-

нием Правительства Российской Федерации (п. 6.8).

Итак, очевидно, что Росгвардии присущи контрольно-надзорные функции.

Формами контроля за исполнением государственной функции в соответствии с п. 51 рассматриваемого Административного регламента выступают визирование, согласование и утверждение документов, оформляемых в процессе исполнения государственной функции, а также при составлении и подписании отчетной информации по соответствующему направлению деятельности. Вместе с тем, надзорной функции подобные формы не присущи.

Подтверждением мнения относительно разделения контроля и надзора выступают предписания Административного регламента, в соответствии с которыми *предметом* государственного контроля (надзора) является соблюдение субъектами топливно-энергетического комплекса требований обеспечения безопасности объектов ТЭК и антитеррористической защищенности объектов ТЭК в соответствии с Федеральным законом «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ (п. 5), т. е. и у контроля и у надзора предмет един, хотя не будем забывать о том, что контроль осуществляется за законностью и целесообразностью, а надзор – за законностью принимаемых решений.

Обращаясь к п. 7 Административного регламента, утвержденного приказом Росгвардии «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного пожарного надзора на объектах войск национальной гвардии Российской Федерации» от 19 февраля

¹³ *Гаращук В.Н.* Административное право РФ: учеб. пособие / под ред. В.Н. Гаращук. М., 2013. С. 217.

2019 г. № 49, заметим, что *предметом надзора* является:

а) исполнение воинскими частями (организациями) и их должностными лицами законодательства Российской Федерации при осуществлении ими соответствующих полномочий в области обеспечения пожарной безопасности;

б) соблюдение обязательных требований воинскими частями (организациями), должностными лицами и гражданами на объектах защиты и (или) территориях (земельных участках), используемых (эксплуатируемых) ими в процессе осуществления своей деятельности;

в) выполнение предписаний органа государственного пожарного надзора;

г) проведение мероприятий, в том числе профилактических, по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, имуществу, находящемуся в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, угрозы возникновения пожара на объектах защиты.

Таким образом, одним из отличий контроля от надзора является то, что при контроле подконтрольные субъекты подчинены контролирующему органу или должностному лицу, при надзоре подобного не наблюдается (прокурорский надзор, надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, надзор за несовершеннолетними).

В то же время, как следует из рассматриваемого приказа, надзор осуществляется за соответствующей деятельностью подведомственных субъектов (воинских частей (организаций) и их должностных лиц), чего по логике вещей происходить при надзоре не должно, либо данный способ необходимо назвать контролем!

Приказом Росгвардии «Об утверждении Положения о ведомственной пожарной охране войск национальной гвардии Российской Федерации» от 4 апреля 2017 г. № 101 установлено, что одной из задач ведомственной пожарной охраны является осуществление ведомственного пожарного надзора на подведомственных объектах защиты (п. 6 названного Положения). Функцией ведомственной пожарной охраны являются организация и осуществление ведомственного пожарного надзора.

Надзор осуществляется за подведомственными субъектами, что также, по нашему мнению, не соответствует концепции осуществления надзора, в соответствии с которой надзор осуществляется за неподчиненными субъектами.

В подтверждение тезиса об отождествлении контроля и надзора выступают положения приказа Росгвардии «О Координационном совете по вопросам частной охранной деятельности при Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» от 30 января 2017 г. № 23, в соответствии с которыми Координационный совет осуществляет, в частности, полномочия по обобщению и внесению директору Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации – главнокомандующему войсками национальной гвардии Российской Федерации предложений по вопросам перспективного развития рынка охранных услуг, а также внедрения новых механизмов государственного *контроля (надзора)* в данной сфере.

Приказом Росгвардии «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля за деятельностью подразделений охраны

юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны» от 21 декабря 2018 г. № 651 утвержден указанный Административный регламент.

Вышеназванный Административный регламент Росгвардии устанавливает сроки и последовательность административных процедур (действий) при осуществлении Росгвардией и ее территориальными органами федерального государственного контроля за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны.

Предметом государственного контроля является соблюдение подразделениями охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделениями ведомственной охраны (их филиалами, представительствами, обособленными структурными подразделениями) обязательных требований законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих организацию и осуществление деятельности подразделений охраны.

Приказом Росгвардии от 14 ноября 2018 г. № 498 утвержден Перечень должностных лиц войск национальной гвардии Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ.

Отметим, что должностные лица, в соответствии с положениями рассматриваемого приказа, осуществляют административное

задержание согласно пп. 2, 3 и 9 ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ; составляют протоколы об административных правонарушениях, перечисленных в ст. 23.85, пп. 79, 91.1 и 103 ч. 2, абз. 1 – 3 ч. 3 ст. 28.3 названного Кодекса, с учетом осуществляемых полномочий.

Из анализа положений приказа Росгвардии от 21 декабря 2018 г. № 651 и приказа Росгвардии от 3 октября 2017 г. № 418 следует, что права должностных лиц органа государственного контроля и должностных лиц органа государственного контроля (надзора) в некоторой степени сходны.

Таким образом, мы еще раз убедились в том, что в законодательстве не всегда четко проводится разграничение между контрольными и надзорными функциями.

Исследованные положения нормативных правовых актов, затрагивающих функцию по осуществлению государственного контроля (надзора), позволяют выявить неоднозначность к подходу в данном вопросе и утверждать о необходимости разделения рассмотренных способов обеспечения законности, поскольку «поглощение» контролем надзора создает правовую неопределенность при применении средств воздействия на подконтрольные и поднадзорные субъекты.

Законодатель упорно не хочет, исходя из сущности и содержания контроля и надзора, разграничить эти понятия и наконец-то определиться, как правильно пишет И.И. Мах¹⁴, в этом одном из наиболее дискуссионных вопросов.

¹⁴ Мах И.И. Административный надзор в системе функций исполнительной власти // Адм. право и процесс. 2005. № 2. С. 30.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ, АННОТАЦИИ И БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ СПИСКИ

Информация об авторах, аннотации, библиографические списки размещены на странице журнала на сайте по адресу <http://www.opklex.com/svedeniya-ob-avtorax-11-2019g.html>