

СОДЕРЖАНИЕ

Колонка редакции

РОССИЙСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
БИБЛИОТЕКА

Правовая страница командира

- Ю.Н. Тутанов.* Специальная дисциплинарная ответственность судей военных судов, прокуроров и следователей военной прокуратуры по российскому законодательству 3
- А.В. Юдин.* О некоторых правовых аспектах взаимодействия Вооруженных Сил Российской Федерации и структурных подразделений МВД России при защите конституционного строя, государственной и территориальной целостности в Северо-Кавказском регионе Российской Федерации 9
- А.И. Тюрин.* Присвоение очередных воинских званий как правовой стимул исполнения обязанностей военной службы 13
- И.А. Мокшин.* О составлении акта по итогам камеральной проверки 19

Жилищное право

- С.В. Шанхаев.* Новый порядок расприватизации жилого помещения 23

Дела судебные

- Судебные решения и некоторые определения Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, вынесенные в феврале 2005 г. 25

Правовая консультация

Вопрос – ответ

- Денежное довольствие и иные выплаты. Заработная плата. Пенсионное обеспечение 33
- Жилищные права 38
- Труд гражданского персонала 47
- Разное 49

Точка зрения

- В.М. Корякин.* Правовые проблемы гражданского контроля за деятельностью государства в сфере военно-социальной политики 55
- И.В. Зыкова.* Перспективы развития правового регулирования государственной регистрации юридических лиц - военных организаций 59

Во вкладке:

- Новое военное законодательство
Военное право

Электронные версии статей, опубликованных в журнале «Право в Вооруженных Силах» в период с 1997 по 2004 годы, находятся на компакт-диске «Военное право. Выпуск 4. 2005 г.». Стоимость диска - 350 рублей.

Научно-практический журнал
«Право в Вооруженных Силах –
Военно-правовое обозрение»
№ 7(97) июль 2005 г.

Издается с июля 1997 г.

Главный редактор
С.С. Харитонов

Зам. главного редактора
А.В. Кудашкин, К.В. Фатеев

Редакторы:
А.Н. Болонин, А.Л. Горбачев

Редакционная коллегия:
В.К. Белов, А.Н. Борисевич,
П.И. Гаврюшенко, В.Б. Догляд,
Л.Л. Климаков, С.В. Корнишин,
И.В. Крейс, И.П. Машин,
А.В. Михайлов, В.А. Мурзин,
В.В. Тараненко, А.Г. Тищенко,
С.В. Терешкович, А.И. Тюрин,
В.Е. Фортусин

Научный консультант и
ответственный редактор номера
С.В. Терешкович

Компьютерная верстка
А.Б. Зилькарнаев,
А.И. Тюрин, М.Н. Воеводина

Издание зарегистрировано
Министерством РФ по делам
печати, телерадиовещания и
средств массовых коммуникаций.
Свидетельство о регистрации
ПИ № 77-1576 от 30 января 2000 г.

Учредитель и издатель:
Общественное движение
«За права военнослужащих»

Адрес редакции:
117342, г. Москва,
ул. Бултерова, д. 40
тел.: (095) 334-98-04;
тел./факс: (095) 334-92-65

Прием корреспонденции по адресу:
111033, г. Москва, Ж-33,
а/я 244, Харитонову С.С.

Подписной индекс по каталогу
«Роспечать» - 72527

Отпечатано в ООО
«Красногорская типография»
Подписано в печать 25.06.2005
Заказ № 1760
Усл. печ. л. 8,0
Тираж 5000 экз.

Выходит ежемесячно, распро-
страняется только по подписке
© «Право в Вооруженных Силах –
Военно-правовое обозрение»

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

Специальная дисциплинарная ответственность судей военных судов, прокуроров и следователей военной прокуратуры по российскому законодательству

Ю.Н. Туганов, судья Восточно-Сибирского окружного военного суда, кандидат юридических наук

Особенности дисциплинарной ответственности отдельных категорий военнослужащих определяются федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Например, судьи военных судов привлекаются к дисциплинарной ответственности в соответствии с Федеральным конституционным законом «О военных судах Российской Федерации» и Федеральным законом «О статусе судей в Российской Федерации». Военные прокуроры и следователи органов военной прокуратуры - в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Ответственность судей военных судов (далее по тексту – судьи), прокуроров и следователей органов военной прокуратуры (далее по тексту – прокурорские работники) является одной из разновидностей социальной и юридической ответственности, поскольку проявляется в специфических областях человеческой жизни и связана с профессиональной деятельностью специальных субъектов – судей и прокурорских работников, а их дисциплинарная ответственность – одним из видов специальной дисциплинарной ответственности.

Так, освещая дисциплинарную ответственность судей, необходимо отметить, что правовые нормы, регулирующие поведение судей, закреплены в ст. 3 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», которая определяет, что судья обязан неукоснительно соблюдать Конституцию Российской Федерации и другие законы. Судья при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности. Он не вправе быть депутатом, третейским судьей, арбитром, принадлежать к политическим партиям и движениям, осуществлять предпринимательскую деятельность, а также совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности.

Судья, пребывающий в отставке и имеющий стаж работы в должности судьи не менее 20 лет либо достигший возраста 55 (для женщин – 50) лет, вправе работать в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, в профсоюзных и иных общественных объединениях, а также работать в качестве помощника депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации либо помощника депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, но не вправе занимать должности прокурора, следователя и дознавателя.

В период осуществления деятельности, которой судья, пребывающий в отставке, вправе заниматься в соответствии с п. 4 ст. 3 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», на него не распространяются гарантии неприкосновенности, установленные ст. 16 этого же Закона, а членство указанного судьи в судебском сообществе на этот период приостанавливается.

За совершение дисциплинарного проступка (т. е. за нарушение норм Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», а также положений Кодекса судейской этики, утверждаемого Всероссийским съездом судей) на судью, за исключением судей Конституционного Суда Российской Федерации, может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения и досрочного прекращения полномочий судьи.

Решение о наложении на судью дисциплинарного взыскания принимается квалификационной коллегией судей, к компетенции которой относится рассмотрение вопроса о прекращении полномочий этого судьи на момент принятия решения.

Порядок наложения дисциплинарных взысканий определяется Федеральным законом «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», который еще не получил должного освещения в юридической литературе.

Согласно п. 8 ч. 2 ст. 17 данного Закона Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации налагает дисциплинарные взыскания на председателей федеральных судов (за исключением районных судов), а также на судей Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, федеральных арбитражных судов округов и окружных (флотских) военных судов за совершение ими дисциплинарного проступка. Квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации налагают дисциплинарные взыскания на судей соответствующих судов (в том числе на председателей и заместителей председателей районных судов) за совершение ими дисциплинарного проступка.

Порядок привлечения к дисциплинарной ответственности судей Конституционного Суда Российской Федерации определяется Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Кодекс судейской этики судьи Российской Федерации устанавливает правила осуществления как профессиональной, так и внеслужебной деятельности судьи, предусматривает основания и порядок привлечения судей к ответственности за нарушение его требований. В юридической литературе высказывались сомнения в правомерности принятия Кодекса судейской этики судьи Российской Федерации, которым установлены дополнительные требования к судьям, выходящие за рамки вышеназванного Закона¹.

В частности, в ст. 11 Кодекса судейской этики указано, что на судью за совершение дисциплинарного проступка (нарушение норм Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и положений данного Кодекса) может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения и досрочного прекращения полномочий. При решении вопроса о мере дисциплинарной ответственности судьи учитываются все обстоятельства

¹ См.: Чепурнова Н.М. Конституционные основы правосудия в Российской Федерации: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 1994. С. 19.

совершения проступка, ущерб, причиненный авторитету судебной власти и званию судьи, личность судьи и его отношение к совершенному проступку.

Однако, во-первых, ст. 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» содержит требование соблюдения судьями положений Кодекса судейской этики, придав тем самым этим положениям обязательный характер. Во-вторых, дисциплина в отличие от законности содержит требования не только правовых, но и моральных, этических норм². Поэтому следует согласиться с мнением В.Л. Терехина, что Совет судей Российской Федерации и Всероссийский съезд судей, выражая волю всего судейского корпуса страны, вполне обоснованно закрепили дополнительные требования для членов своей корпорации³.

В ранее действовавшем Положении о квалификационных коллегиях судей подп. 6 п. 12 квалификационной коллегии судей предоставлялось право предупреждать судью о необходимости прекращения деятельности, несовместимой с должностью судьи, а также прекращать полномочия председателей судов и их заместителей.

В настоящее время в соответствии с подп. 4 п. 2 ст. 17 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации, помимо наложения дисциплинарного взыскания, может приостановить либо прекратить полномочия, а также прекратить отставку председателей федеральных судов (за исключением районных судов), судей Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, федеральных арбитражных судов округов, окружных (флотских) военных судов, членов Совета судей; квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации вправе приостановить либо прекратить полномочия, а также прекратить отставку судей соответствующих федеральных судов (за исключением лиц, указанных в подп. 4 п. 2 ст. 17 вышеназванного Федерального закона), председателей и заместителей председателей районных судов. В юридической литературе обоснованно высказывается мнение, что эти меры воздействия также следует считать мерами дисциплинарной ответственности судей, поскольку несовпадение этих санкций по наименованиям с обычными дисциплинарными взысканиями, предусмотренными военным законодательством и трудовым правом, не меняет их дисциплинарной природы⁴.

Статьи 21, 22, 23, 25 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» предусматривают порядок и сроки рассмотрения квалификационными коллегиями судей материалов о дисциплинарной ответственности судей. Судья, в отношении которого начато производство о привлечении к дисциплинарной ответственности, извещается о времени и месте проведения заседания квалификационной коллегии судей в срок, необходимый для явки на заседание. Он вправе ознакомиться с имеющимися в квалификационной коллегии судей материалами и представить свои возражения и замечания. В случае неявки без уважительных причин на заседание квалификационной коллегии судей надлежащим образом извещенного о времени и месте проведения заседания судьи, вопрос о его привлечении к дисциплинарной ответственности может быть рассмотрен в его отсутствие. Квалификационная коллегия судей рассматривает материал о дисциплинарном проступке при обязательном наличии сведений, подтверждающих обстоятельства совершения этого проступка, и данных, характеризующих судью, в случае необходимости квалификационная коллегия судей в пределах своих полномочий может провести дополнительную проверку представленных материалов, запросить дополнительные материалы и заслушать объяснения соответствующих лиц об обстоятельствах совершения судьей дисциплинарного проступка.

Позитивным началом вышеназванного Закона, «повышающим» гарантии судьи, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, является также и то, что решение о прекращении либо приостановлении полномочий судьи считается принятым, если за него проголосовали не менее двух третей членов квалификационной коллегии судей, принимавших участие в заседании (она правомочна принять решение, если на ее заседании присутствуют более половины членов квалификационной коллегии судей). Решение по другим вопросам, отнесенным к ведению квалификационной коллегии судей, считается принятым, если за него проголосовали более половины членов квалификационной коллегии судей, принимавших участие в заседании. В соответствии с ранее действовавшим Положением о квалификационных коллегиях судей аналогичное решение принималось большинством голосов участвующих в заседании членов коллегии при условии, что в заседании участвует не менее половины ее состава.

Материалы о дисциплинарной ответственности судей Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации должна рассмотреть не позднее трех месяцев, а квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации – не позднее одного месяца со дня их поступления в коллегии, если иные сроки не установлены федеральными законами.

Требуют дополнительного освещения сроки и порядок обжалования решений квалификационных коллегий судей. Так, на основании п. 2 ст. 26 вышеназванного Закона решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации о приостановлении либо прекращении полномочий судьи, привлечении его к дисциплинарной ответственности могут быть обжалованы заинтересованным лицом⁵ в Верховный Суд Российской Федерации в течение десяти дней со дня получения копии соответствующего решения. Указанные решения квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации могут быть обжалованы в соответствующие верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области и суды автономных округов в тот же срок.

² См.: Кулагин В.Л., Сенякин И.Н. Теория государства и права: Учебно-методическое пособие. Саратов, 1999. С. 95.

³ См. об этом: Терехин В.А. Судейская дисциплина и ответственность – гарантии прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2001. № 8. С. 27.

⁴ См.: Адушкин Ю., Жидков В. Дисциплинарная и административная ответственность судей: за и против // Российская юстиция. 2001. № 11. С. 24 – 26.

⁵ При этом заинтересованным лицом является лишь сам судья (см.: Решение квалификационной коллегии судей о привлечении к дисциплинарной ответственности может быть обжаловано в судебном порядке лишь тем лицом, в отношении которого оно принято: Определение № ГКПИ 2002-482. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. № 3. С. 16.

Решение квалификационной коллегии судей о привлечении судьи к дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий судьи по своей сути является актом увольнения, поскольку прекращает трудовые правоотношения, и будет носить характер индивидуального трудового спора в том случае, если заинтересованное лицо (судья, чьи полномочия прекращены) не согласно с решением квалификационной коллегии судей⁶. На его обжалование установлен десятидневный срок. Однако ГПК РФ (ч. 2 ст. 256) и ТК РФ (ст. 392) при аналогичной ситуации предоставляют военнослужащему и работнику соответственно право обратиться в суд за разрешением как требований военнослужащего об оспаривании действий командира части, связанных с досрочным увольнением его с военной службы, так и индивидуального трудового спора в связи с увольнением работника, в течение одного месяца со дня вручения ему копии приказа об увольнении либо со дня выдачи трудовой книжки. При пропуске по уважительным причинам указанных сроков они могут быть восстановлены судом, поэтому, если порядок обжалования решения квалификационной коллегии судей не вызывает никаких сомнений в его обоснованности, то срок обжалования решения, как представляется, «снижает» позитивное начало вышеупомянутого Закона, т. е. в данном случае как военнослужащий, так и работник в отличие от судьи имеют большие возможности по защите своего нарушенного права. Пункт 2 ст. 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», по нашему мнению, по сути регулирует трудовые отношения между судьей (выступающим в данном случае работником) и соответствующим судом Российской Федерации. Правовое положение судьи как работника в этом случае ухудшается по сравнению с таким же положением работника, чьи правоотношения с работодателем регулируются нормами ТК РФ, что, как нам представляется, требует внесения изменений в п. 2 ст. 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в части увеличения срока на обжалование решения квалификационной коллегии судей, определив его в один месяц со дня получения копии соответствующего решения.

При этом необходимо установить возможность восстановления указанного срока, определив, что «при пропуске по уважительной причине срока на обжалование решения соответствующей квалификационной коллегии судей о приостановлении либо прекращении полномочий судьи, привлечении его к дисциплинарной ответственности он может быть восстановлен судом, рассматривающим жалобу».

Неоднозначным и дискуссионным является вопрос о неприкосновенности судей. В российской научной юридической литературе по этому поводу существуют диаметрально противоположные точки зрения.

Так, например, Ю.И. Стецовский достаточно резко возражает против законодательного закрепления положений об иммунитете судей. Он, в частности, полагает, что границы судейского иммунитета представляют собой нарушение конституционного принципа равенства всех перед законом и судом⁷. Присоединяется к указанному мнению и А.Д. Бойков, который также пришел к заключению, что «гипертрофированный иммунитет судьи, как и депутата, поощряющий безнаказанность и безответственность его носителя, явление социально вредное, порожденное, кажется, только в России периода «демократических» преобразований»⁸.

Такую же позицию неприятия иммунитета судей занимает И. Алешина, которая высказала мнение о том, что Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», закрепивший весьма широкие, как она полагает, границы независимости, не соответствует времени⁹.

Точку зрения о целесообразности лишения судей неприкосновенности или, по крайней мере, сужении ее объема разделяют и некоторые государственные органы.

К примеру, Генеральной прокуратурой Российской Федерации было внесено официальное предложение о принятии законодательной нормы, которая бы восстанавливала дисциплинарную ответственность судей в полном объеме, приравняв ее тем самым к дисциплинарной ответственности других категорий работников¹⁰.

Не остался в стороне от этой проблемы и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, принявший по результатам парламентских слушаний заключение, в котором рекомендовал Государственной Думе создать рабочие группы по разработке законопроектов по вопросам судебной реформы, в том числе по введению более строгой дисциплинарной ответственности судей¹¹.

Обсуждался вопрос сужения судейского иммунитета и депутатами Государственной Думы. Так, некоторые депутаты внесли в Государственную Думу законопроект, согласно которому в отношении судьи допускалось бы возбуждение уголовного дела на общих основаниях¹².

Однако многие российские ученые-правоведы и практикующие юристы не разделяют негативного отношения к сохранению судейского иммунитета и отстаивают абсолютно противоположные взгляды на данную проблему. К примеру, И.Л. Петрухин считает судейскую неприкосновенность необходимым условием осуществления правосудия

⁶ Несколько неоднозначна позиция по данному вопросу Верховного Суда Российской Федерации. Так, постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. по делу Шестакова В.А. установлено, что к судьям при наложении на них дисциплинарных взысканий, в том числе и в виде досрочного прекращения полномочий (не являющегося дисциплинарным взысканием в виде увольнения), нормы трудового законодательства не применимы (см.: Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 241пв-02. // Справочно-информационная система «Гарант»).

⁷ См.: Стецовский Ю.И. Судебная власть: Учебное пособие. М., 1999. С.108 – 114.

⁸ См.: Бойков А.Д. Третья власть в России. М., 1997. С.194.

⁹ См.: Судебные новости. Обзорные. 1998. №3. С. 5.

¹⁰ См.: Генеральная прокуратура Российской Федерации: Без приведения судебной системы в надлежащее состояние исключена возможность действительного наступления на преступность // Российская юстиция. 1999. № 4. С. 9.

¹¹ См.: Судебная реформа. Как преодолеть кризис правосудия. Заключение по результатам парламентских слушаний «О ходе реализации концептуальных положений судебной реформы в Российской Федерации. // Российская юстиция. 1999. № 2. С. 2, 5.

¹² См.: Вокруг статуса федеральных судей начались опасные маневры // Российская юстиция. 1999. № 5. С. 1.

и «одним из достижений российской демократии, позволяющим судам безбоязненно противостоять обвинительному уклону в работе следственных органов и прокуратуры»¹³.

Аналогичной точки зрения о социальной значимости и необходимости сохранения иммунитета судей придерживаются и А.С. Кобликов, М.И. Клеандров, В.И. Радченко, В.И. Руднев, В.А. Терехин, другие ученые и юристы-практики¹⁴.

Как нам представляется, авторы, ратуящие за отмену судейского иммунитета, абсолютизируют неприкосновенность судей и, таким образом, искажают само содержание и смысл иммунитета судей. Неприкосновенность судей не исключает, а наоборот, предполагает их повышенную ответственность за выполнение своих служебных обязанностей, за строгое соблюдение ими законодательных и иных нормативных актов, включая и положения Кодекса чести судьи Российской Федерации.

Судейский иммунитет нельзя истолковывать как безграничную вседозволенность и безнаказанность судей. Подобное толкование превращает иммунитет в своего рода личную привилегию, а это бы, конечно, нарушало права граждан, претерпевших от каких-либо злоупотреблений судьи. При этом, как правильно отметил В.А. Терехин, судейская неприкосновенность является не личной привилегией гражданина, занимающего должность судьи, а способом юридической защиты его профессиональной деятельности, необходимым элементом специального правового статуса¹⁵.

Не исключают возможности привлечения судей к ответственности за служебные проступки и международные акты, регламентирующие данные вопросы. Так, например, в п. 5-1 Европейской хартии «О статусе судей»¹⁶ говорится: «Халатность судьи при исполнении одной из обязанностей, прямо закрепленной в Законе, может привести к применению к нему санкции, если будет принято соответствующее решение, – на основании предложения, рекомендации или согласия коллегии или органа, состоящего не менее чем наполовину из избранных судей – в рамках производства с полным заслушиванием сторон, причем судье, против которого возбуждено дело, должно быть предоставлено право на представительство его интересов. Конкретные меры наказания, которые могут применяться к судьям, должны быть перечислены в Законе, а назначаться они должны на основе принципа соразмерности. Решение исполнительного органа, коллегии или органа, назначающего наказание, как это предусмотрено в Хартии, может быть обжаловано в вышестоящий судебный орган».

Таким образом, наличие судейского иммунитета не предполагает безответственности судей за дисциплинарные нарушения, следовательно, и не противоречит требованию Конституции Российской Федерации о равенстве всех перед законом.

Дисциплинарная ответственность прокурорских работников подробно регламентирована в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», которым установлены основания для наложения на прокурорского работника дисциплинарных взысканий, виды взысканий, порядок привлечения к дисциплинарной ответственности. Кроме того, в отношении прокурорских работников военных прокуратур действует и Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации. Порядок проведения проверки сообщений о правонарушениях прокуроров и следователей определяется приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29 июля 2002 г. № 46¹⁷.

Основанием для привлечения прокурорского работника к дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок, который определяется в п. 1 ст. 41-7 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» как «неисполнение или ненадлежащее исполнение им служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника». Очевидно, что такая дефиниция явно расширяет рамки общепринятого в трудовом праве понятия дисциплинарного проступка (в военном законодательстве определения дисциплинарного проступка военнослужащего пока не дано). Объясняется это повышенными требованиями к личным нравственным качествам прокурорского работника. Помимо общей характеристики дисциплинарного проступка, в некоторых ведомственных актах имеются прямые указания на то, что следует считать нарушением служебной дисциплины. К примеру, Инструкция по делопроизводству в органах прокуратуры содержит следующее правило: в случае утечки информации, утраты документов, бланков, печатей, штампов проводится служебная проверка, по результатам которой к виновным принимаются меры дисциплинарного или иного характера.

Специфическими основаниями для привлечения прокурорских работников к дисциплинарной ответственности могут стать факты злоупотребления ими своим служебным положением либо нарушения норм процессуального законодательства при исполнении служебных обязанностей, в частности превышение полномочий, не образующее состава преступления.

В вышеуказанном Законе четко прописаны дисциплинарные полномочия руководителей разных уровней. Так, Генеральный прокурор Российской Федерации имеет право налагать дисциплинарные взыскания в полном объеме. Он же определяет полномочия других руководителей по привлечению к дисциплинарной ответственности работников, назначаемых на должность им самим. Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 6 августа 2002 г. № 48¹⁸ определены полномочия руководителей органов Прокуратуры Российской Федерации в дисциплинарной сфере. Так, заместители Генерального прокурора, прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры (в том числе и военные прокуроры военных округов. – Выделено автором) и директора (ректоры) образовательных и научных учреждений прокуратуры вправе налагать взыскания на работников,

¹³ См. об этом: Петрухин Л.И. Человек и власть. М., 1999. С. 344.

¹⁴ См.: Терехин В.А. Указ. соч. С. 29.

¹⁵ См.: Терехин В.А. Указ. соч.

¹⁶ Европейская хартия о законе «О статусе судей». Принята в Лиссабоне 10 июля 1998 г.

¹⁷ См.: Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2004. Т. 2.

¹⁸ См. там же.

назначаемых на должность Генеральным прокурором Российской Федерации (кроме своих заместителей), за исключением лишения их нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации», понижения в должности и увольнения из органов прокуратуры. Если же необходимо применить дисциплинарное взыскание, отнесенное к ведению Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, в их адрес направляется представление о привлечении работника к дисциплинарной ответственности вместе с материалами, подтверждающими совершение проступка. Такое представление согласно п. 3 названного приказа вносится не позднее 10 дней до истечения сроков, предусмотренных для наложения дисциплинарных взысканий.

Прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры (в том числе и военные прокуроры военных округов. – Выделено автором) и директора (ректоры) научных и образовательных учреждений прокуратуры имеют право налагать дисциплинарные взыскания на работников, назначаемых ими на должность, за исключением лишения нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации».

Прокуроры городов, районов, приравненные к ним прокуроры (в том числе военные прокуроры гарнизонных военных прокуратур. – Выделено автором) имеют право налагать дисциплинарные взыскания в виде замечания, выговора, строгого выговора, а также увольнения работников, назначаемых ими на должность.

Отметим, что вышеназванный Закон допускает применение руководителями органов и учреждений прокуратуры мер дисциплинарного взыскания по отношению к работникам, назначенным вышестоящими прокурорами¹⁹. Так, например, прокурор автономного округа вправе налагать дисциплинарные взыскания на прокурора района, назначенного на должность Генеральным прокурором Российской Федерации.

Существует положение в отношении лиц, награжденных нагрудным знаком «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации», они могут быть уволены в порядке дисциплинарного взыскания только с согласия Генерального прокурора Российской Федерации.

Закон о прокуратуре дублирует общее правило ст. 193 ТК РФ о соблюдении сроков, в течение которых может применяться дисциплинарное взыскание, и ст. 88 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации. Дополнительно уточняется, что взыскание не может быть наложено во время болезни работника или в период пребывания его в отпуске. При этом по общим правилам в этот период не производится только увольнение работника за нарушения трудовой дисциплины (ч. 3 ст. 81 ТК РФ). Привлечение прокурорских работников из числа военнослужащих к дисциплинарной ответственности должно осуществляться с соблюдением правил, установленных ст. 86 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации. Принятию решения о наложении на прокурорского работника дисциплинарного взыскания должно предшествовать разбирательство, и после его проведения за каждый проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание, приказ о применении которого объявляется работнику под расписку. При наложении взыскания следует учитывать тяжесть проступка, обстоятельства, при которых он совершен, продолжительность военной службы и прежнее поведение виновного (ст. 87 Дисциплинарного устава).

Особенность привлечения прокурорских работников к дисциплинарной ответственности заключается в том, что на период дисциплинарного расследования (до решения вопроса о наложении дисциплинарного взыскания) работник, совершивший проступок, может быть временно, но не более чем на один месяц, отстранен от должности с сохранением денежного содержания (в размере должностного оклада, оклада за воинское звание, доплат за классный чин и выслугу лет)²⁰. Аналогичная норма ранее содержалась и в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации»²¹ (но размер денежного содержания на период отстранения не уменьшается)²².

Отстранение от должности предусмотрено и общим законодательством, правда, по другим основаниям и, как правило, без сохранения заработной платы (ст. 76 ТК РФ). Предусмотрена указанная мера и Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации (ст. 50). В юридической литературе отстранение от работы рассматривается как приостановление трудового правоотношения²³ и по общему правилу включается во все виды трудового стажа. Предложение Л.Ю. Бугрова о необходимости нормативного закрепления этого правила²⁴ тем более актуально для прокурорских работников, поскольку для них стаж имеет существенное юридическое значение (для присвоения воинских званий, классных чинов, доплаты за выслугу лет, дополнительного отпуска, пенсий и прочих льгот).

Решение об отстранении от должности может принять только руководитель, имеющий право назначать работника на соответствующую должность.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривает следующие виды дисциплинарных взысканий: замечание; выговор; строгий выговор; понижение в классном чине; лишение нагрудного знака «За

¹⁹ См.: Определение № 68-В02-7 по делу К. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. № 7. С. 20.

²⁰ См. п. 9 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29 июля 2002 г. № 46 // Сборник основных организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2004. Т. 2.

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 31. - ст. 2990.

²² Вопросы поощрения и дисциплинарной ответственности государственных служащих уже регулируются федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ, в котором предусмотрена и процедура привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности (проведение служебной проверки). Так, ст. 57 указанного Закона определяет, что «за совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание; 2) выговор; 3) предупреждение о неполном должностном соответствии; 4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы; 5) увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным пунктом 2, подпунктами «а» – «г» пункта 3, пунктами 5 и 6 части 1 статьи 37 настоящего Федерального закона. При этом за каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание». Также определен ст. 58 указанного Закона и порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания.

²³ См., например: Российское трудовое право: Учебник для вузов / Под ред. А.Д. Зайкина. С. 185.

²⁴ См.: Бугров Л.Ю. Проблемы свободы труда в трудовом праве России. М. С. 131.

безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»; лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации»; предупреждение о неполном служебном соответствии; увольнение из органов прокуратуры.

В отличие от ранее действовавшего Положения о прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации в вышеназванном Законе понижение в должности не включено в перечень дисциплинарных взысканий. Это результат приведения российского законодательства в соответствие с международными нормами о труде. Однако как военнослужащих офицеров органов военной прокуратуры в соответствии с п. «д» ст. 69 и п. «г» ст. 70 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации могут снизить в должности, что является дисциплинарным взысканием.

Конвенция Международной организации труда (МОТ) № 29 «О принудительном или обязательном труде»²⁵ запрещает принудительный труд, а Конвенция МОТ № 105 «Об упразднении принудительного труда»²⁶ предлагает членам МОТ упразднить принудительный труд, который применяется в качестве средства поддержания трудовой дисциплины. Переводы без согласия работника в качестве меры дисциплинарного взыскания сначала были отменены в общем законодательстве о труде (ст. 135 КЗоТ РФ), затем в специальных нормативных правовых актах, регулирующих труд отдельных категорий работников железнодорожников (1996 г.), прокурорских работников (1999 г.).

Кроме вышеперечисленных дисциплинарных взысканий, к работникам военных прокуратур могут быть применены дисциплинарные взыскания, указанные в ст. 69 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации: выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; снижение в должности; досрочное увольнение в запас. Как следует из указанной статьи, и нами говорилось об этом выше, работники военных прокуратур в отличие от остальных работников могут быть, кроме того, снижены в должности.

Анализ законодательства о служебной дисциплине судей военных судов, прокуроров и следователей органов военной прокуратуры приводит к выводу о том, что она представляет собой разновидность специальной дисциплинарной ответственности. Об этом свидетельствуют расширенный перечень оснований для привлечения к ответственности, особый порядок применения мер дисциплинарного взыскания, наличие дополнительных мер.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что основания дисциплинарной ответственности судей военных судов, прокуроров и следователей органов военной прокуратуры являются специфическими. На судью за нарушение норм Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и положений Кодекса судейской этики может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения или досрочного прекращения полномочий судьи²⁷. Последнее влечет перевод судьи-военнослужащего в распоряжение органов военного управления для принятия решения о дальнейшем его служебном использовании, т. е. может являться основанием досрочного увольнения военнослужащего с военной службы, которое не предусмотрено ни в Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил Российской Федерации, ни в Положении о порядке прохождения военной службы. Такое же основание предусмотрено и в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»²⁸ в отношении прокуроров и следователей, проходящих военную службу в военной прокуратуре.

Представляется целесообразным при разработке нового Дисциплинарного устава включить указанное основание привлечения к дисциплинарной ответственности военнослужащих – работников военных прокуратур и судей военных судов.

²⁵ Принята 28 июня 1930 г. и ратифицирована СССР в 1956 г.

²⁶ Принята 29 июня 1957 г. и ратифицирована уже Российской Федерацией в 1994 г.

²⁷ См. ст. 12-1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

²⁸ См. ст.ст. 41-7, 43 и 48 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Присвоение очередных воинских званий как правовой стимул исполнения обязанностей военной службы

А.И. Тюрин, адъюнкт кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, старший лейтенант юстиции

В соответствии с п. 2 ст. 47 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» очередное воинское звание присваивается военнослужащему в день истечения срока его военной службы в предыдущем воинском звании, если он занимает воинскую должность (должность), для которой штатом предусмотрено воинское звание, равное или более высокое, чем воинское звание, присваиваемое военнослужащему. В соответствии со ст. 34 Устава внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации старшинство определяется воинскими званиями военнослужащих. Статья 33 данного Устава определяет, какие категории военнослужащих могут быть начальниками в отношении иных категорий военнослужащих. Очевидна закономерность: чем выше категория военнослужащих, тем большее количество иных военнослужащих являются их подчиненными по воинскому званию. Военнослужащий, получая очередное воинское звание и переходя в связи с этим в более высокую категорию, приобретает большие властные полномочия, в том числе и дисциплинарные. Таким образом, осознание военнослужащим возможности назначения на высшую воинскую должность в конечном итоге трансформируется в несколько мотивов – мотив власти, мотив получения материальных благ, мотив самоактуализации, мотив соперничества (если речь идет о назначении на должность по итогам конкурса).

В средствах массовой информации высказывалось мнение по поводу необходимости сокращения (либо снижения категории) воинских должностей профессорско-преподавательского состава гражданских вузов: «Создаются неравные условия прохождения службы офицеров в частях постоянной готовности и на военных кафедрах, в военных училищах. Один может спокойно, в «тепличных условиях» кафедры или училища дослужиться до полковника, а другому для получения следующего воинского звания необходимо все время «пахать»: выполнять поставленные вышестоящим командованием задачи, поддерживать в готовности боевую технику, соблюдать дисциплину в подчиненном подразделении, меры безопасности, не допускать травмы, увечья, гибель личного состава. И, может быть, только тогда войсковой офицер получит следующее звание»¹.

По мнению автора, реализация такого предложения нарушит систему преемственности педагогических кадров, так как осознание возможности получить высокие воинские звания старших офицеров на педагогической работе изначально предполагалось как средство, стимулирующее переход опытных войсковых командиров с командной должности на преподавательскую. Кроме того, необходимо иметь в виду, что принятие решения о понижении на одну ступень штатно-должностных категорий профессорско-преподавательского состава военно-учебных заведений Министерства обороны Российской Федерации «по оценкам экспертов, в ближайшей перспективе ... приведет к окончательной потере научно-педагогического потенциала многих вузов Минобороны России»².

Также не совсем понятно, почему Положением о порядке прохождения военной службы в целях стимулирования научной работы в Министерстве обороны Российской Федерации не предусмотрена возможность присвоения воинского звания на ступень выше предусмотренного штатом при наличии ученой степени (ученого звания), хотя подобного рода стимулирующее правовое средство существует в иных видах государственной службы, в частности, в таможенных органах, в милиции, в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ³.

В указанных видах государственной службы поощрение в виде присвоения очередного специального звания на ступень выше предусмотренного штатом ограничено категорией «полковник», в условиях Вооруженных Сил Российской Федерации — категорией «майор», «капитан 3 ранга». В настоящее время военнослужащие Вооруженных Сил Российской Федерации высказывают мнения следующего рода: более половины опрошенных (53 %) считают, что уровень звания следует повысить, из них 32 % считают, что повышать необходимо до категории «подполковник, капитан 2 ранга», 21 % — до категории «полковник, капитан 1 ранга»⁴.

Однако нельзя не согласиться с высказанным мнением, что «в настоящее время звания офицеров обеспечивающих структур российских Вооруженных Сил по сравнению с подразделениями постоянной боевой готовности не соответствуют занимаемым должностям», «несоответствие званий занимаемым должностям особенно очевидно при сравнении Вооруженных Сил современной России с советским периодом. Это касается в первую очередь высшего офицерского состава. Звания и количество российских адмиралов и генералов уже давно не соответствуют современным реалиям»⁵.

Рассмотрим некоторые вопросы правового регулирования присвоения воинских званий в некоторых зарубежных государствах.

В частности, в *Мексике*, возникала схожая ситуация с избытком должностей высшего офицерского состава. В высшее командное звено Военно-морских сил к окончанию XX в. входило 13 адмиралов, 90 вице-адмиралов и 185 контр-адмиралов (фактически по 2 адмирала на корабль). С 2000 г. началось сокращение высшего командного состава

¹ Перчун А. В российской армии есть кого сокращать. Полковников в десятки раз больше, чем воинских частей // Независимое военное обозрение. 2005. 14 января.

² Сулейманов С. Высшая военная школа утрачивает кадры. Треть преподавательского состава подала рапорты об увольнении с действительной службы // Независимое военное обозрение. 2001. 12 июля.

³ Сравнительная характеристика отдельных видов стимулирующих правовых средств, используемых в различных видах государственной службы, приведена в приложении 1 к статье.

⁴ Подробнее см.: Тюрин А.И. Заинтересованы ли сейчас офицеры добросовестно исполнять свои обязанности? // Право в Вооруженных Силах. 2005. № 2. С. 14.

⁵ Перчун А. Указ. соч.

Военно-морских сил до 3 адмиралов, 11 вице-адмиралов и 28 контр-адмиралов, что к настоящему времени «уравновесило» количественное соотношение между высшими командирами и их подчиненными⁶.

В *Соединенных Штатах Америки* продвижение по службе офицеров тесно увязано с присвоением воинских чинов, потому что при назначении на высшую должность они, как правило, немедленно получают соответствующий этой должности чин. Очередной чин обладателю погон 2-го лейтенанта присваивается автоматически через 1,5—2 года после их получения, если он характеризуется положительно. Еще через 2 года он может стать капитаном, затем, через 6 лет, — майором, от майора до подполковника — столько же, а полковником становится офицер, прослуживший после присвоения первого чина не менее 22 лет⁷.

Полковник, представленный к генеральскому (адмиральскому) чину, должен иметь не менее 25 лет офицерской выслуги вообще и практику штабной службы. Чины бригадного генерала (контр-адмирала младшего) присваиваются президентом США, остальные — Конгрессом, по представлению президента.

Строго соблюдаются также сроки выслуги в каждом чине. Считается, что офицер не может «засиживаться» на каждой ступени службы и, если установленные сроки превышены, он должен быть уволен в отставку как бесперспективный.

В вооруженных силах *Великобритании* воинское звание строго соответствует занимаемой должности. Постоянное звание — основное; временное присваивается лицам, занимающим должность с более высокой штатной категорией сроком не менее 35 суток. Временные звания оплачиваются так же, как и постоянные, но не сохраняются при освобождении от должности. Постоянные и временные звания присваиваются сержантам и уорент-офицерам вооруженных сил Великобритании. Если офицер назначается на более высокую должность, а срок его выслуги для присвоения очередного постоянного воинского звания истек, ему присваивается временное звание, соответствующее новой должности. Правовые последствия присвоения временного звания точно такие же, как при получении постоянного звания, но при перемещении с указанной должности, увольнении с военной службы временное звание снимается⁸.

В *Чехии* чтобы получить очередное звание, военнослужащий должен пройти соответствующие курсы по специальной подготовке, к нему не должно быть претензий со стороны командира и дисциплинарных взысканий, он обязан сдать ежегодные нормативы по физической подготовке. При неподтверждении нормативов с военнослужащим могут прервать контракт. Система воинских званий отличается некоторым своеобразием. Каждой должности определено соответствующее воинское звание. Если должность полковника, еще не достигшего предельного для службы возраста, сокращается, то ему могут предложить более низкую должность с понижением в звании. В случае согласия его назначают на эту должность с понижением в звании, и он в нем дослуживает до пенсии⁹.

В приложении 2 к настоящей статье в табличной форме представлена сравнительная характеристика сроков выслуги в офицерских воинских званиях в Вооруженных Силах Российской Федерации и в Вооруженных Силах СССР. В советский период отчетливо прослеживается дифференцированный подход к срокам выслуги в очередном воинском звании, обусловленный как спецификой военной службы в различных видах Вооруженных Сил, так и прохождением ее в мирное либо военное время, что в современном российском военном законодательстве отсутствует.

В приложении 3 к данной статье приводится сравнительная характеристика сроков выслуги в некоторых воинских и специальных званиях в различных видах государственной службы (в годах). На основании данного сравнения очевиден вывод: для получения многих очередных воинских званий выслуга лет в прежних званиях ниже, чем при получении специальных.

Система присвоения офицерских званий в настоящее время не способна стимулировать добросовестное исполнение обязанностей военной службы. Если 15 лет назад офицер мог сказать, что он «заслужил» очередное воинское звание (так как было необходимо положительное решение аттестационной комиссии о присвоении звания), то сейчас он говорит, что «прослужил» до следующего звания. Разница весьма существенная, так как ранее правовой предпосылкой присвоения очередного воинского звания было *действие*, т. е. такой юридический факт, который зависит от воли людей (п. 15 Положения о прохождении воинской службы офицерским составом Вооруженных Сил СССР, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 18 марта 1985 г. № 240¹⁰), а в настоящее время такой предпосылкой является *событие*, т. е. юридический факт, объективно не зависящий от воли и сознания людей (командиры и начальники практически не способны повлиять на временной момент наступления истечения срока службы военнослужащего в предыдущем звании, если он занимает должность, для которой предусмотрено воинское звание, равное или более высокое, чем воинское звание, ему присваиваемое). Инструкция о порядке организации и проведения аттестации офицеров и прапорщиков (мичманов) Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденная приказом Министра обороны Российской Федерации от 6 апреля 2002 г. № 100, содержит правовые нормы, в которых упоминается понятие резерва кандидатов для выдвижения на вышестоящие должности, однако определения данного понятия в ведомственных правовых актах не содержится, и тем более нет нормативного регулирования порядка формирования указанного резерва в условиях современных Вооруженных Сил.

Существующая система присвоения званий не используется, как это ранее было указано в Положении о порядке прохождения воинской службы офицерским составом Вооруженных Сил СССР, для стимулирования военной службы, воспитания у офицеров высокой ответственности за повышение боевой готовности подразделений. Более

⁶ См.: Перчун А. Указ. соч.

⁷ См.: Военное право: Учебник. — М., 2004. — С. 566—567.

⁸ См.: Военное право: Учебник. — С. 585.

⁹ Кузарь В. В Чехии военная служба престижна // Красная звезда. — 2005. — 20 января.

¹⁰ Приказ Министра обороны СССР «Об объявлении актов законодательства о воинской службе офицерского состава Вооруженных Сил СССР» от 6 апреля 1985 г. № 100.

того, при назначении на высшую должность основной целью в настоящее время является получение очередного воинского звания как такового, а не стремление более целесообразно использовать приобретенный служебный опыт на новой должности, как это было определено вышеуказанным Положением. Результатом является следующее: на одну «полковничью» должность в ряде воинских частей и учреждений последовательно в течение года назначаются 2—3 офицера, которые при назначении получают предельное воинское звание старшего офицера, а затем по различным мотивам и основаниям переводятся на иные (как правило, нижестоящие) воинские должности, «уступая место» следующему «кандидату в полковники». Таким образом, престижность, «элитность» воинских званий постоянно и неуклонно снижается. Специальный порядок присвоения очередного воинского звания всегда содержал в себе мотивационный потенциал такого вида стимулирования, как привлекательность, труднодоступность объекта потребности¹¹, который в настоящее время отсутствует.

Весьма значительное сокращение сроков выслуги в очередном воинском звании приводит к тому, что продвижение по службе зачастую вызвано не реальной служебной потребностью, а необходимостью присвоения офицеру очередного воинского звания.

Таким образом, в настоящее время следует на законодательном уровне установить зависимость присвоения очередного воинского звания военнослужащему от качества исполнения им обязанностей военной службы, в том числе и посредством введения обязательного требования наличия положительного заключения аттестационной комиссии о достоинстве военнослужащего к представлению к очередному воинскому званию.

¹¹ См.: *Ильин В.П.* Мотивация и мотивы. М., 2004. С. 308—309.

Приложение 1

Сравнительная характеристика отдельных видов стимулирующих правовых средств, использующихся в различных видах государственной службы

Вид государственной службы	Нормативный акт, содержащий стимулирующие правовые средства	Правовые стимулы	
		Присвоение очередного воинского (специального) звания ну ступень выше предусмотренного штатом	Присвоение очередных воинских (специальных) званий
Военная служба	Дисциплинарный устав Вооружённых Сил Российской Федерации, Положение о порядке прохождения военной службы	до майора (капитана 3 ранга) включительно	присваивается по истечении установленной выслуги в предыдущем воинском звании
Служба в таможенных органах	Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (с последующими изменениями), Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации	до полковника таможенной службы включительно. Наличие учёной степени (учёного звания) также является основанием для присвоения специального звания на ступень выше	может быть присвоено по истечении установленной выслуги в предыдущем воинском звании (в частности, при отсутствии неснятых дисциплинарных взысканий)
Служба в милиции	Постановление Верховного Совета Российской Федерации «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 (с последующими изменениями)	ограничение существует лишь для сотрудников органов внутренних дел, имеющим учёную степень или учёное звание, которым за наличие учёной степени (учёного звания) не может быть присвоено специальное звание высшего начальствующего состава на ступень выше (т. е. генеральское звание)	может быть присвоено по истечении установленной выслуги в предыдущем воинском звании (в частности, при отсутствии неснятых дисциплинарных взысканий) При назначении офицеров запаса Вооружённых Сил Российской Федерации на должности среднего, старшего и высшего начальствующего состава первое специальное звание им может быть присвоено на одну ступень выше имеющихся у них воинских званий, если ко дню назначения на должность они выслужили в период прохождения действительной военной службы и пребывания в запасе в присвоенных им воинских званиях установленные сроки.
Служба в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ	Указ Президента Российской Федерации «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» от 5 июня 2003 г. № 613	до полковника полиции включительно. Наличие учёной степени (учёного звания) также является основанием для присвоения специального звания на ступень выше	может быть присвоено по истечении установленной выслуги в предыдущем воинском звании (в частности, при отсутствии неснятых дисциплинарных взысканий)

Сравнительная характеристика сроков выслуги в офицерских воинских званиях

Воинское звание	В соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 18 марта 1985 г. № 240					В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237
	в мирное время			в военное время		
	для офицеров, состоящих на действительной военной службе	для офицеров лётного состава авиации и офицеров подводного плавания	для офицеров запаса	для офицеров частей и соединений, управлений корпусов, армий, кораблей и корабельных соединений по эскадре (флотилию кораблей) включительно	для офицеров управлений фронтов, флотов (флотилий, баз) и всех армейских, фронтовых, флотских (флотилий, баз) учреждений	
младший лейтенант	2 года	1 год	3 года	6 месяцев	1 год	1 год
лейтенант	2 года	2 года	3 года	6 месяцев	1 год	2 года / 1 год ¹²
старший лейтенант	3 года	2 года	4 года	8 месяцев	1 год 6 месяцев	2 года
капитан, капитан-лейтенант	3 года	3 года	4 года	8 месяцев	1 год 6 месяцев	3 года
майор, капитан 3 ранга	4 года	3 года	5 лет	1 год	1 год 6 месяцев	3 года
подполковник, капитан 2 ранга	5 лет	5 лет	6 лет	1 год	1 год 6 месяцев	4 года
полковник, капитан 1 ранга	не установлен	не установлен	не установлен	не установлен	не установлен	2 года ¹³
генерал-майор, контр-адмирал	не установлен	не установлен	не установлен	не установлен	не установлен	2 года
генерал-лейтенант, вице-адмирал	не установлен	не установлен	не установлен	не установлен	не установлен	2 года
генерал-полковник, адмирал	не установлен	не установлен	не установлен	не установлен	не установлен	не установлен
генерал армии, адмирал флота	не установлен	не установлен	не установлен	не установлен	не установлен	не установлен

¹² Для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, окончивших военно-учебное заведение по очной форме обучения с пятилетним сроком и выше, устанавливается один год.

¹³ Из них не менее 1 года в занимаемой воинской должности (должности), подлежащей замещению высшими офицерами.

**Сравнительная характеристика сроков выслуги в некоторых воинских и специальных званиях
в различных видах государственной службы (в годах)**

Воинское звание	Вид государственной службы и сроки выслуги						
	Военная служба ¹⁴	Служба в таможенных органах ¹⁵		Служба в милиции ¹⁶		Служба в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ ¹⁷	
		специальное звание	срок	специальное звание	срок	специальное звание	срок
прапорщик	3	прапорщик таможенной службы	5	прапорщик милиции, внутренней службы, юстиции	5	прапорщик полиции	5
старший прапорщик	не установлен	старший прапорщик таможенной службы	не установлен	старший прапорщик милиции, внутренней службы, юстиции	не установлен	старший прапорщик полиции	не установлен
младший лейтенант	1	младший лейтенант таможенной службы	1	младший лейтенант милиции, внутренней службы, юстиции	1	младший лейтенант полиции	1
лейтенант	2/1¹⁸	лейтенант таможенной службы	2/1¹⁹	лейтенант милиции, внутренней службы, юстиции	2/1²⁰	лейтенант полиции	2/1²¹
старший лейтенант	2	старший лейтенант таможенной службы	2	старший лейтенант милиции, внутренней службы, юстиции	3	старший лейтенант полиции	2
капитан	3	капитан таможенной службы	3	капитан милиции, внутренней службы, юстиции	3	капитан полиции	3
майор	3	майор таможенной службы	4	майор милиции, внутренней службы, юстиции	4	майор полиции	4
подполковник	4	подполковник таможенной службы	5	подполковник милиции, внутренней службы, юстиции	5	подполковник полиции	5

¹⁴ В соответствии со ст. 22 Положения о порядке прохождения военной службы.

¹⁵ В соответствии со ст. 14 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ.

¹⁶ В соответствии со ст.ст. 23, 24 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утверждённого постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1.

¹⁷ В соответствии со ст. 52 Положения о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 613.

¹⁸ Для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, окончивших военно-учебное заведение по очной форме обучения с пятилетним сроком и выше, устанавливается один год.

¹⁹ Для сотрудников таможенных органов, имеющих высшее профессиональное образование и проходящих службу в таможенных органах по специальности, полученной в образовательных учреждениях Федеральной таможенной службы, срок выслуги в специальном звании лейтенанта таможенной службы устанавливается в один год.

²⁰ Для сотрудников органов внутренних дел, которым первое специальное звание лейтенанта милиции, лейтенанта внутренней службы или лейтенанта юстиции присвоено по окончании высшего учебного заведения со сроком обучения пять лет и более и которые проходят службу в органах внутренних дел по полученной в учебном заведении или родственной специальности, срок выслуги в звании лейтенанта милиции, лейтенанта внутренней службы или лейтенанта юстиции устанавливается в один год.

²¹ Для сотрудников, окончивших образовательные учреждения высшего профессионального образования со сроком освоения образовательных программ (нормативным периодом обучения) пять лет и более, срок выслуги в специальном звании лейтенанта полиции устанавливается в один год.

Воинское звание	Вид государственной службы и сроки выслуги						
	Военная служба ¹⁴	Служба в таможенных органах ¹⁵		Служба в милиции ¹⁶		Служба в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ ¹⁷	
		специальное звание	срок	специальное звание	срок	специальное звание	срок
полковник	2 ²²	полковник таможенной службы	не установлен	полковник милиции, внутренней службы, юстиции	не установлен	полковник полиции	не установлен
генерал-майор	2	генерал-майор таможенной службы	не установлен	генерал-майор милиции, внутренней службы, юстиции	не установлен	генерал-майор полиции	не установлен
генерал-лейтенант	2	генерал-лейтенант таможенной службы	не установлен	генерал-лейтенант милиции, внутренней службы, юстиции	не установлен	генерал-лейтенант полиции	не установлен
генерал-полковник	не установлен	генерал-полковник таможенной службы	не установлен	генерал-полковник милиции, внутренней службы, юстиции	не установлен	генерал-полковник полиции	не установлен
генерал армии	не установлен	действительный государственный советник таможенной службы Российской Федерации	не установлен	—		генерал полиции	не установлен

²² Из них не менее 1 года в занимаемой воинской должности (должности), подлежащей замещению высшими офицерами.

О составлении акта по итогам камеральной проверки

И.А. Мокшин, помощник руководителя ФГУП «10 Арсенал ВМФ» Министерства обороны Российской Федерации по правовой работе, старший лейтенант юстиции

Налоговым законодательством предусмотрено осуществление налогового контроля в отношении налогоплательщиков – юридических лиц независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности. Механизм такого контроля включает в себя ряд различных по форме и содержанию мероприятий, среди которых наиболее распространенными, пожалуй, являются налоговые проверки. Налоговый кодекс Российской Федерации (далее - НК РФ) выделяет два вида таких проверок – камеральные и выездные. В данной статье рассматриваются некоторые дискуссионные вопросы из практики оспаривания результатов камеральных проверок в судебном порядке при привлечении налогоплательщиков к налоговой ответственности.

Следует сказать, что затрагиваемому в рамках данной статьи виду проверок в НК РФ посвящена только ст. 88, в которой определен порядок их проведения; всевозможные инструкции окончательно не реорганизованной ФНС России в нашем случае не будут затронуты ввиду того, что акты налоговых органов согласно п. 2 ст. 4 НК РФ не могут дополнять законодательство о налогах и сборах и, следовательно, также не могут быть приняты во внимание судом.

В соответствии со ст. 88 НК РФ камеральная налоговая проверка проводится по месту нахождения налогового органа на основе налоговых деклараций и документов, представленных налогоплательщиком, служащих основанием для исчисления и уплаты налога, а также других документов о деятельности налогоплательщика, имеющихся у налогового органа.

Камеральная проверка проводится уполномоченными должностными лицами налогового органа в соответствии с их служебными обязанностями без какого-либо специального решения руководителя налогового органа в течение трех месяцев со дня представления налогоплательщиком налоговой декларации и документов, служащих основанием для исчисления и уплаты налога, если законодательством о налогах и сборах не предусмотрены иные сроки.

Одним из самых актуальных вопросов на сегодняшний день по-прежнему продолжает оставаться составление акта по итогам камеральной проверки, и вот почему. Статья 88 НК РФ не регламентирует возможности вынесения по результатам камеральной проверки акта, на основании которого может быть возбуждена процедура привлечения налогоплательщика к ответственности за выявленные налоговые правонарушения (заметим, что оформлению результатов выездной проверки посвящена отдельная статья НК РФ). Более того, отсутствует норма, корреспондирующая к другим статьям НК РФ, например к ст. 101 НК РФ, в которой содержится упоминание о возможности представления налогоплательщиком письменных объяснений или возражений по акту налоговой проверки.

Однако данное обстоятельство вытекает из содержания пп. 7, 9 ст. 21, подп. 7 п. 1 ст. 32, ст. 115 НК РФ, поэтому с известной степенью уверенности можно утверждать, что по итогам каждой налоговой проверки (а не только выездной) должен быть составлен акт. И тогда уже налоговый орган будет обязан представить налогоплательщику копию акта налоговой проверки, после изучения которого последний может представить свои письменные объяснения или возражения.

Между тем налоговые органы в подавляющем большинстве случаев (в остальных случаях существуют решения судов, обязывающие налоговые органы производить эти действия) акт не составляют и его копию налогоплательщикам не представляют, что лишает многих налогоплательщиков права представить свои возражения. Соответственно также исключается предусмотренное ст. 101 НК РФ последующее участие налогоплательщика в рассмотрении материалов проверки.

Помимо всего сказанного, также следует упомянуть о том, что по результатам камеральной проверки при выявлении в документах ошибок и противоречий налоговый орган может направить налогоплательщику требование о внесении в установленный срок соответствующих исправлений и (или) требование об уплате выявленных недоимок и начисленных пеней.

В соответствии с абз. 5 ст. 88 НК РФ «на суммы доплат по налогам, выявленным по результатам камеральной проверки, налоговый орган направляет требование об уплате соответствующей суммы налога и пени». В тексте данной статьи не содержится какого-либо предположения о взыскании санкции в форме штрафа за выявленные нарушения налогового законодательства, а также отсылочной нормы к другим статьям НК РФ, регулирующим этот вопрос таким образом, как это предусмотрено при оформлении результатов выездной налоговой проверки согласно п. 2 ст. 100 НК РФ.

Таким образом, налоговый орган по результатам камеральной проверки должен доначислять налоги и пени, а не штрафовать.

Становится очевидным, что в соответствии с НК РФ применение к налогоплательщику налоговых санкций по результатам камеральной проверки недопустимо. Соединение же в вынесенном руководителем налогового органа решении по результатам рассмотрения материалов проверки налоговой санкции в форме штрафа с указанием о применяемых мерах ответственности с последующим направлением требования об уплате недоимки по налогу и пени не соответствовало бы общим условиям привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения (п. 1 ст. 108 НК РФ), нормам ст. 101 НК РФ о приводимых налогоплательщиком доводах в свою защиту, результатах проверки этих доводов и нарушило бы права налогоплательщика.

Кроме того, по своему значению и содержанию решение о привлечении к налоговой ответственности не может подменять акт проверки. Да, п. 9 ст. 101 НК РФ предусмотрено, что налоговые органы обязаны в решении о привлечении налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения излагать обстоятельства совершенного налогоплательщиком налогового правонарушения, как они установлены проведенной

проверкой, указывать документы и иные сведения, которые подтверждают данные обстоятельства, доводы, приводимые налогоплательщиком в свою защиту, и результаты проверки этих доводов, статьи НК РФ, предусматривающие данные правонарушения и применяемые меры ответственности; но решение – это необходимый прежде всего для налоговых органов документ, служащий началом в процедуре привлечения налогоплательщика к ответственности.

Из смысла статей НК РФ нельзя сделать вывод о том, что при проведении камеральной проверки предусмотрена упрощенная процедура оформления ее результатов и что составления акта не требуется. Акт – документ, однозначно предшествующий решению о привлечении налогоплательщика к ответственности.

Учитывая вышеизложенное, в конечном итоге суд может сделать вывод о недоказанности налоговым органом вменяемых налогоплательщику правонарушений, тем более что в соответствии с п. 1 ст. 65, п. 5 ст. 200 АПК РФ, п. 6 ст. 108 НК РФ бремя доказывания при производстве по делу о налоговом правонарушении возложено законодателем на налоговый орган.

Другим вопросом, находящимся в одной плоскости с предыдущим, является определение начала исчисления срока давности взыскания налоговых санкций.

В соответствии с п. 1 ст. 115 НК РФ налоговые органы могут обратиться в суд с иском о взыскании налоговой санкции не позднее шести месяцев со дня обнаружения налогового правонарушения и составления соответствующего акта. Каким же образом налоговые органы обходятся, и довольно успешно, без представления последнего, ведь НК РФ не содержит специальной нормы, касающейся оформления результатов налоговой проверки?

Ответ на данный вопрос подсказан судебной практикой. Действительно, НК РФ содержит лишь общую норму о составлении акта, однако постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации» от 28 февраля 2001 г. № 5 конкретизирует ее применительно к каждому виду налоговых проверок. В п. 37 разъясняется, что при исчислении срока давности взыскания санкции «необходимо иметь в виду, что исчисление данного срока со дня составления акта производится в случае привлечения налогоплательщика (налогового агента) к ответственности по результатам выездной налоговой проверки, а также в случае привлечения к установленной НК РФ ответственности лиц, не являющихся налогоплательщиками (налоговыми агентами), поскольку только в этих случаях НК РФ предусматривает составление акта (пункт 1 ст. 100 и пункт 1 ст. 101.1).

Учитывая, что НК РФ не предусматривает составления налоговым органом акта по результатам использования в отношении налогоплательщика (налогового агента) иных, помимо выездной налоговой проверки, форм налогового контроля, установленный срок давности взыскания санкции в этих случаях должен исчисляться со дня обнаружения соответствующего правонарушения, который определяется исходя из характера конкретного правонарушения, а также обстоятельств его совершения и выявления».

Аналогичная позиция содержится и в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 мая 2001 г. № 543/01: исчисление предусмотренного в п. 1 ст. 115 НК РФ срока для предъявления иска со дня обнаружения налогового правонарушения и составления соответствующего акта применяется к ответственности по результатам выездной налоговой проверки, а также в случае привлечения к установленной данным Кодексом ответственности лиц, не являющихся налогоплательщиками (налоговыми агентами), поскольку только в этих случаях НК РФ предусмотрено составление акта (п. 1 ст. 100 и п. 1 ст. 101.1); Кодексом не установлено составление налоговым органом акта по результатам использования в отношении налогоплательщика (налогового агента) иных, помимо выездной налоговой проверки, форм налогового контроля.

На практике фиксация проведения камеральной проверки осуществляется следующим образом: на титульном листе декларации в соответствующей графе служащий налогового органа делает отметку о дате проведения камеральной проверки и ставит свою подпись. Для выполнения соответствующих действий по проверке документов, служащих основанием для исчисления и уплаты налога, отводится три месяца (соответственно служащий налогового органа должен «уложиться» в этот срок). Именно эту дату, указанную на титульном листе, суды считают отправной точкой для исчисления вышеуказанного срока.

В целом судебная практика Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в спорных ситуациях вокруг определения момента обнаружения налогового правонарушения в рамках проведения камеральной проверки соответствует буквальному толкованию положений НК РФ, что способствует, с одной стороны, превращению еще в окончательном виде не перестроившейся ФНС России в этакое фискальное с карательными полномочиями ведомство, а с другой стороны, наполнению бюджета, однако региональная практика, довольно часто противоречащая многим постановлениям Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, считает налогоплательщика находящимся в неравном по сравнению с налоговым органом положении.

Конечно, заинтересованность находящихся на стороне налоговых органов представителей судебной власти практически всех уровней понятна и, может быть, в какой-то степени оправдана, ведь свою заработную плату они получают из того же государственного бюджета, поступлению налогов, пеней и штрафных санкций в который они сами же в немалой мере и способствуют. Однако с учетом того, что из определения Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июля 2001 г. № 138-О следует, что по смыслу положения, содержащегося в п. 7 ст. 3 НК РФ, в сфере налоговых отношений действует (правда, в достаточно «усеченном» виде, если можно так выразиться) презумпция добросовестности налогоплательщика, а также что в соответствии с п. 7 ст. 3 НК РФ все неустраняемые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика, такое отношение к налогоплательщику представляется не совсем верным.

Однако точку в вопросе определения начала срока исчисления давности ставить пока еще рано.

К сожалению, автор не располагает информацией относительно всех федеральных арбитражных округов, но, по имеющимся сведениям, позиции федеральных арбитражных судов Московского округа и Восточно-Сибирского

округа в данном вопросе являются диаметрально противоположными, поскольку в суде последнего практически невозможно добиться положительного решения в пользу налогоплательщика, а суд Московского округа, напротив, с определенной регулярностью принимает такие решения. И дело вовсе не в том, что у нас континентальная система права и судебный прецедент не имеет определяющего значения при формировании позиции другими судами; просто правоприменительная практика не может быть однозначной при развивающемся законодательстве.

Еще одним немаловажным вопросом является соблюдение закрепленного в п. 1 ст. 108 НК РФ принципа о том, что «никто не может быть привлечен к ответственности за совершение налогового правонарушения иначе, как по основаниям и в порядке, которые предусмотрены настоящим Кодексом». Это означает что правила привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения едины в своем применении и именно поэтому как к камеральным, так и выездным проверкам налоговыми органами должен быть выработан один подход.

Как было сказано ранее, привлечение налогоплательщика к налоговой ответственности без составления акта, безусловно, является нарушением порядка, установленного НК РФ. Но это не единственное нарушение, допускаемое налоговыми органами при проведении мероприятий данной процедуры по материалам камеральной проверки.

Следует заметить, что позиция Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по этому вопросу, изложенная в вышеприведенных постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, противоречит не только указанной норме НК РФ; данная позиция также не соответствует конституционным нормам и принципам осуществления правосудия, в частности: при рассмотрении судами дел о взыскании налоговых санкций не использовать доказательства совершения лицом налогового правонарушения, полученные с нарушением федерального закона (п. 2 ст. 50 Конституции Российской Федерации); принципам законности (ст. 15 Конституции Российской Федерации), равенства всех перед законом и судом (п. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации); презумпции невиновности (ст. 49 Конституции Российской Федерации, п. 6 ст. 108 НК РФ); права на защиту (п. 1 ст. 48 Конституции Российской Федерации). В связи с этим возникает вопрос: если обязанность уплачивать налоги – конституционная обязанность каждого, то почему тогда в спорных ситуациях «конституционно-правовая природа» взимания налогов отходит на второй план?

НК РФ содержит, на первый взгляд, необходимый и достаточный объем гарантий налогоплательщика, но это далеко не так. Иначе бы просто не существовало решений Конституционного Суда Российской Федерации, содержащих толкование тех или иных положений налогового законодательства, касающихся правового статуса налогоплательщика.

Конечно, говоря о налогоплательщиках – юридических лицах, следует иметь в виду то обстоятельство, что некоторые из упомянутых конституционных принципов, являющиеся основами правового статуса личности в Конституции Российской Федерации, распространяются на юридических лиц лишь в той степени, в какой закрепленные этими принципами права по своей природе могут быть к ним применимы.

Вообще, затрагивая роль Конституционного Суда Российской Федерации при разъяснении, в частности, прав и обязанностей налогоплательщиков, прежде всего следует сказать о том, что толкования первого неоднократно служили своеобразным щитом при отстаивании позиций последних в судебных инстанциях. Более того, Конституционный Суд сформулировал многие основополагающие принципы налогового законодательства, которые впоследствии нашли адекватное отражение в НК РФ. К сожалению, по имеющейся у автора информации, на настоящий момент в Конституционный Суд не поступало обращений по затронутым в рамках настоящей статьи вопросам, однако хотелось бы проявить «осторожный оптимизм», предположив, что в случае рассмотрения они будут разрешены в соответствующем приведенным положениям ракурсе, несмотря на существующие акты Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

В заключение хотелось бы отметить, что судебная практика, безусловно, играет опережающую роль в развитии налогового законодательства. В тексте данной статьи затронуты лишь некоторые, являющимися во многом спорными, вопросы привлечения налогоплательщиков к налоговой ответственности. Несмотря на довольно большой срок действия налогового законодательства, и даже подчеркнутую направленность единообразности применения содержащихся в нем норм, не все налогоплательщики (например федеральные государственные унитарные предприятия Министерства обороны Российской Федерации) имеют возможность по различным причинам представить документы, необходимые для исчисления и уплаты налогов, своевременно и в полном объеме уплатить соответствующие налоги (что в конечном итоге усиливает вероятность применения по отношению к ним налоговых санкций), а значит, перед ними вновь будут вставать указанные проблемы. Ситуация осложняется тем, что в арбитражных судах округов существует различное мнение по поводу вопросов оформления результатов камеральной проверки, к тому же порождающих налоговые споры. Многие аспекты этой проблемы в целом неоднократно освещались на страницах финансовых и бухгалтерских изданий, однако ввиду неоднородности правовых норм налогового законодательства они продолжают оставаться особенно актуальными.

Новый порядок расприватизации жилого помещения

С.В. Шанхаев, помощник командира войсковой части 73556 по правовой работе - начальник юридической службы, старший лейтенант юстиции

Под приватизацией жилых помещений понимается бесплатная передача в собственность граждан Российской Федерации на добровольной основе занимаемых ими жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде, а для граждан Российской Федерации, забронировавших занимаемые жилые помещения, - по месту бронирования жилых помещений. Основным нормативным правовым актом, устанавливающим порядок приватизации жилых помещений, является Закон Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" от 4 июля 1991 г. N 1541-1.

В теории и на практике довольно часто возникали вопросы по поводу расприватизации жилых помещений.

Федеральным законом "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации" от 20 мая 2002 г. N 55-ФЗ статья 9 Закона была дополнена статьей 9.1. в соответствии с которой граждане, приватизировавшие жилые помещения, являющиеся для них единственным местом постоянного проживания, вправе передать принадлежащие им на праве собственности и свободные от обязательств жилые помещения в государственную или муниципальную собственность, а соответствующие органы исполнительной власти, органы местного самоуправления или уполномоченные ими лица обязаны принять их в собственность и заключить договоры социального найма этих жилых помещений с этими гражданами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Всем известным Федеральным законом "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ в данную статью были внесены дополнения, в соответствии с которыми данные правоотношения могут регулироваться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Федеральным законом «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ (статья 20 Закона) было установлено, что малоимущие граждане имеют право до 1 января 2007 года расприватизировать жилые помещения в указанном выше порядке.

В вышеуказанном порядке расприватизировать жилое помещение мог любой гражданин. После вступления в силу Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» данным правом могут воспользоваться только малоимущие граждане. Тем более, что в соответствии со статьей 4 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»: «впредь до приведения в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты применяются постольку, поскольку они не противоречат Жилищному кодексу Российской Федерации и настоящему Федеральному закону.

Федеральный закон "О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи" от 5 апреля 2003 г. N 44-ФЗ устанавливает порядок учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими.

Расчет среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для решения вопроса о признании их малоимущими и об оказании им государственной социальной помощи осуществляется органом социальной защиты населения по месту их жительства либо пребывания, в который поступило письменное заявление гражданина или лица, являющегося его представителем в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Учет доходов и расчет среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина производится на основании сведений о составе семьи, доходах членов семьи или одиноко проживающего гражданина и принадлежащем им имуществе на праве собственности, указанных в заявлении об оказании государственной социальной помощи.

Расчет среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина производится исходя из суммы доходов членов семьи или одиноко проживающего гражданина за три последних календарных месяца, предшествующих месяцу подачи заявления об оказании государственной социальной помощи (далее - расчетный период).

При расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина учитывается сумма доходов каждого члена семьи или одиноко проживающего гражданина, полученных как в денежной, так и в натуральной форме.

Перечень видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи, устанавливается Правительством Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 20 августа 2003 г. N 512 "О перечне видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для оказания им государственной социальной помощи").

При этом при расчете среднедушевого дохода в состав семьи не включаются:

военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в качестве сержантов, старшин, солдат или матросов, а также военнослужащие, обучающиеся в военных образовательных учреждениях профессионального образования и не заключившие контракта о прохождении военной службы;

лица, отбывающие наказание в виде лишения свободы, лица, в отношении которых применена мера пресечения в виде заключения под стражу, а также лица, находящиеся на принудительном лечении по решению суда;

лица, находящиеся на полном государственном обеспечении.

Среднедушевой доход семьи при решении вопроса о признании ее малоимущей и об оказании ей государственной социальной помощи рассчитывается путем деления одной трети суммы доходов всех членов семьи за расчетный период на число членов семьи. Доход одиноко проживающего гражданина при решении вопроса о признании его малоимущим и об оказании ему государственной социальной помощи определяется как одна треть суммы его доходов за расчетный период.

Для того чтобы непосредственно определить конкретного гражданина малоимущим необходимо обратиться к Федеральному закону “О прожиточном минимуме в Российской Федерации” от 24 октября 1997 г. N 134-ФЗ. В соответствии с данным Федеральным законом потребительская корзина - минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности, а прожиточный минимум - стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы.

Прожиточный минимум в целом по Российской Федерации предназначается для:

оценки уровня жизни населения Российской Федерации при разработке и реализации социальной политики и федеральных социальных программ;

обоснования устанавливаемых на федеральном уровне минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии по старости, а также для определения размеров стипендий, пособий и других социальных выплат;

формирования федерального бюджета.

В соответствии со статьей 6 указанного Закона семья (одиноко проживающий гражданин), среднедушевой доход которой (доход которого) ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, считается малоимущей (малоимущим) и имеет право на получение социальной поддержки (в редакции Федерального закона “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ).

Учитывая вышеизложенное необходимо отметить, что в соответствии с новым законодательством правом на расприватизацию жилья имеют малоимущие граждане, которые были признаны таковыми в порядке изложенном выше. Признание военнослужащего и членов его семьи малоимущими является предметом отдельного исследования.

Правовые проблемы гражданского контроля за деятельностью государства в сфере военно-социальной политики

В.М. Корякин, начальник юридической службы Главного управления воспитательной работы Вооруженных Сил Российской Федерации, кандидат юридических наук, полковник юстиции

Первые месяцы нового 2005 года ознаменованы острыми конфликтами, массовыми протестными акциями граждан в связи с переходом к новой системе льготного правового регулирования социальной защиты и социального обеспечения, согласно которой большинство так называемых натуральных льгот переведены в денежную форму. Причиной массового недовольства стало, как представляется, отсутствие продуманных расчетов, научно обоснованных прогнозов при подготовке указанных преобразований в социальной сфере. Подтверждением недостаточной проработанности законопроекта о «монетизации» льгот стал тот факт, что уже на этапе его обсуждения в Государственной Думе в него было внесено 1 300 поправок.

Указанные обстоятельства актуализируют проблему гражданского контроля за деятельностью государства и его институтов в социальной сфере. Осознание важности данной проблемы подтверждается высказанным Президентом Российской Федерации предложением о создании Общественной палаты, одной из задач которой будет предварительная общественная экспертиза законопроектов, затрагивающих интересы населения России. Статус Общественной палаты регламентируется в настоящее время Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ.

В полной мере сказанное выше относится и к контролю за деятельностью военной организации государства. «Объемы затрачиваемых средств, интересы обороноспособности страны, а также важные социальные параметры реформы делают обязательным наличие гражданского контроля за эффективностью идущих в армии преобразований», – подчеркнул Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 26 мая 2004 г.¹

1. Понятие и сущность гражданского контроля

Целью гражданского контроля за военной организацией в социальной сфере является контроль за положением личности в системе военно-социальных отношений, формированием и реализацией государственных программ социального обеспечения военнослужащих, обеспечением социальной защиты военнослужащих и членов их семей².

В разработанном инициативной группой и обнародованном на международной конференции «Военные и общество: время перемен. Перестройка военно-гражданских отношений в России и странах СНГ» (17 – 19 октября 2001 г.) проекте модельного закона «О парламентском контроле над военной организацией государства – участника СНГ» предложено следующее определение сущности демократического гражданского контроля за военной организацией государства: это система контрольно-управленческих мер, проводимых государственными органами и общественными институтами по укреплению стабильных военно-гражданских отношений в обществе, способствующих повышению надежности и эффективности деятельности военной организации государства, а также обеспечивающих соблюдение ею законодательства, гражданской и воинской дисциплины, конституционного порядка в реально складывающейся военно-политической обстановке³.

Как видно из приведенного определения, содействие обеспечению гражданских и социальных прав военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей рассматривается в качестве ключевой задачи демократического гражданского контроля за военной организацией государства. Смысл и предназначение такого контроля состоят в простой и ко многому обязывающей истине: общество, доверившее государству в лице его Вооруженных Сил свою безопасность, вправе и обязано знать, как функционирует военная организация, способна ли она выполнять свое предназначение, имеют ли военнослужащие и их семьи все необходимое для полноценной жизни, для качественного выполнения возложенных на них функций, делегированных обществом.

Основная тенденция влияния гражданского общества на властные структуры и политику в целом, в том числе на военно-социальную политику, состоит в ограничении и преодолении политического отчуждения. Эта тенденция реализуется посредством превращения политического действия в технологию решения социальных проблем военнослужащих и их семей, а носителей власти – в наемных работников гражданского общества, политическая власть которых, власть над людьми и их объединениями достигается только соответствующей компетентностью, профессионализмом, способностью эффективно решать проблемы свободного развития всех граждан, включая военнослужащих, и общества в целом. Формирующееся гражданское общество накладывает свой отпечаток на социальную политику в соответствии, во-первых, с историческими особенностями развития страны, традициями ее населения, сложившейся культурой, общественным сознанием, психологией и жизненным укладом, во-вторых – с мировым опытом управления социальными процессами в обществе⁴.

Важнейшим элементом системы гражданского контроля за военной организацией государства является назначение на пост министра обороны гражданского политического и государственного деятеля. Если раньше министр обороны был по существу представителем Вооруженных Сил в правительстве, то ныне министр обороны представляет политическое руководство страны в Вооруженных Силах. Будучи гражданским лицом, он имеет возможность осуществлять политический контроль за деятельностью военных структур, а также уделять значительно больше внимания работе в правительстве, вопросам взаимодействия с органами законодательной власти, связям с

¹ Российская газета. 2004. 27 мая.

² См.: Лабуш Н.С. Вооруженные Силы государства и политическая жизнь общества. С.Пб., 2001. С. 21 – 22.

³ См.: Осипова М.М. Гражданский контроль в военной сфере // Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке // Материалы второй научно-практической конференции, 10 – 11 декабря 2002 г. М. 2003. С. 377.

⁴ См.: Лоза Г.Г. Социальная защита военнослужащих в условиях формирования гражданского общества: Дисс. ... докт. полит. наук. М.:1999. С. 36.

общественностью и органами местного самоуправления и на этой основе более предметно решать вопросы социальной защиты военнослужащих и членов их семей. По оценкам аналитиков, «гражданский министр во главе Министерства обороны осуществляет гражданский контроль за военной деятельностью вообще и за реализацией замыслов и планов строительства Вооруженных Сил как части общей военной организации страны в частности. Контроль осуществляется постоянно через сферы военной организации: военно-экономическую, военно-техническую, военно-кадровую, военно-социальную и военно-финансовую»⁵.

2. Парламентский контроль как составная часть гражданского контроля

Опыт развитых стран показывает, что основу, на которой выстраивается широкая и разветвленная система гражданского контроля за деятельностью Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, составляет парламентский контроль. Роль парламентского контроля в решении социальных проблем военнослужащих определяется следующими обстоятельствами:

– *во-первых*, защита их социальных прав относится к числу исходных, базовых условий благополучного существования, свободного и самобытного развития государства и его Вооруженных Сил. В этой сфере недопустимы решения, вырабатываемые ограниченной группой лиц. Прогнозирование и оценка ее состояния, определение политики в этой области – задача парламента. Своей законотворческой деятельностью парламент придает четкую и жесткую государственно-правовую определенность защите прав военнослужащих, ветеранов и членов их семей;

– *во-вторых*, строительство и содержание Вооруженных Сил, в том числе социальное обеспечение военнослужащих, относится к ведущим статьям государственных расходов. Предметом постоянного внимания парламента являются обоснование исчисления потребностей финансирования по этим статьям и эффективность использования выделенных финансовых средств;

– *в-третьих*, военная сфера тысячами нитей связана со всем обществом. Малейшее неблагополучие в ней либо является результатом сбоев в системе военно-гражданских отношений, либо само болезненно сказывается на них. Предупреждению и демократическому разрешению возможных противоречий призвана служить соответствующая правовая основа, создание и развитие которой является исключительной функцией парламента. В целом представительная власть выступает силой, как бы стоящей над армией и над обществом и регулирующей их взаимоотношения с позиций верховенства закона и общих интересов народа⁶.

Основные цели, задачи, методы и механизмы парламентского контроля за военной организацией государства в отечественной литературе проработаны достаточно глубоко и всесторонне⁷. Согласно проведенным исследованиям парламентский контроль, охватывая все сферы военного строительства, на современном этапе должен решать следующие задачи:

– способствовать проведению военной реформы по созданию армии нового типа, способной выполнить свое предназначение. Поддержание необходимой военной мощи государства – это не самоцель для военных, «выбивающих» себе дополнительные права и льготы. Общество заинтересовано в том, чтобы созданные им Вооруженные Силы надежно гарантировали его безопасность;

– исключить возможность самостоятельного вмешательства армии в политику;

– не допустить бесосновательного ущемления интересов Вооруженных Сил и других войск, превращения их в дискриминированную часть государства, а военнослужащих – в бесправных изгоев общества.

Цели парламентского контроля по обеспечению социальной защиты военнослужащих вытекают из самой сущности социальной защищенности, которая предполагает наличие механизма реализации закрепленных в законе гарантий правового положения военнослужащих, а также гарантий осуществления их прав и свобод.

3. Роль и место общественных объединений в осуществлении гражданского контроля за государственным социальным обеспечением военнослужащих

В современном развитом обществе все сильнее ощущается ограниченность возможностей социальной политики государства и ее недостаточная эффективность не только в силу имеющихся всегда ресурсных ограничений, но и в силу самой специфики государственных форм воздействия на общество, регулирования общественной жизни. Поэтому усиливается тенденция к развитию общественных институтов, служащих саморазвитию и саморегуляции общества, институтов, базирующихся на установленных государством правовых нормах общественной жизни, но достаточно автономных от государства. Такие институты – важный элемент гражданского общества, их поддержка – характерная черта социального государства. Их деятельность является неотъемлемой составной частью гражданского контроля за деятельностью государства и его институтов в социальной сфере. Зрелое в гражданском отношении общество способно не только дополнять социальные усилия государства, но и осуществлять их корректировку, необходимый контроль над ними в цивилизованных, ненасильственных формах. Неправительственные некоммерческие организации, ориентированные на социальные цели (так называемый третий сектор), способны, в частности, найти малозатратные для общества пути решения многих социальных проблем. Социальная политика должна базироваться не только на государственных социальных гарантиях, но и на поощрении определенной самостоятельности коллективов индивидов, формируемой благодаря их инициативе и самоорганизации при решении посильных социальных задач⁸.

В соответствии со ст. 2 Закона Российской Федерации «О безопасности» от 5 марта 1992 г. № 2446-1 общественные и иные организации и объединения являются субъектами безопасности, обладают правами и обязанностями по

⁵ Золотарев В. Сражения грядущего // Независимое военное обозрение. 2002. № 31.

⁶ См.: Права человека и вооруженные конфликты: Учебник / Отв. ред. В.А.Карташкин. М. 2001. С. 258 – 259.

⁷ См.: Концепция социальной защиты военнослужащих Российской Федерации на рубеже 2000 года. М. 1996.; Коровников А.В. Социальная защита военнослужащих: становление, развитие и правовое регулирование. М. 1995; Права человека и вооруженные конфликты. С. 257 – 260.

⁸ См.: Социальная политика в постсоциалистическом обществе: задачи, противоречия, механизмы. М. 2001. С. 20 – 21.

участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Государство обеспечивает правовую и социальную защиту общественным и иным организациям и объединениям, оказывающим содействие в обеспечении безопасности в соответствии с законом⁹ В научной литературе справедливо констатируется, что негосударственная система обеспечения социальной безопасности в Российской Федерации находится пока в стадии формирования. Сегодня ей недостает единого методического и организационного центра. Пока лишь можно говорить о наличии возможностей для ее полноправного функционирования с ростом политической культуры граждан и с формированием в стране зрелого гражданского общества¹⁰.

Ю.М. Резник рассматривает гражданское общество как внесоциальную общественную реальность, противостоящую государству; как частную сферу жизни людей, их ассоциаций, отличную от государственной и общественной сфер, и как общественную (публичную) сферу, опосредующую отношения между частной сферой и государством¹¹. Для социального государства оппозиционные отношения власти и гражданского общества выступают как условие развития его социальных функций и фактор эффективности социальной политики. Это, по сути, обратная связь, оценка эффективности деятельности властных структур. «Гражданское общество формирует по отношению к государству определенные ожидания, предъявляет требования, предлагает решения, дает оценку действий государства и объективизирует социальные противоречия»¹². Без зрелого гражданского общества, подчеркнуто в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г., невозможно эффективное решение насущных проблем людей¹³.

Большинство исследователей теории и практики становления и развития гражданского общества в нашей стране почти единодушно в том, что гражданское (многообъектное) общество находится в России в зачаточном состоянии¹⁴. Трудно не согласиться в этой связи с тезисом, прозвучавшим на Всероссийской научно-практической конференции «Реальная социальная политика в условиях государственной модернизации: опыт, проблемы, перспективы», состоявшейся 13 – 14 марта 2001 г. в Российской академии государственной службы: «К сожалению, реальная ситуация именно такова: в России отсутствует институционально-субъектная обеспеченность идеи социального государства. Иначе говоря, в России нет достаточно массовых, достаточно мощных организованных социальных сил, способных защищать положение трудящихся, реально отстаивать интересы трудящихся, заставлять властвующие структуры проводить политику, соответствующую социальному государству»¹⁵. Эта же мысль прозвучала на заседании «Круглого стола» журналов «Государство и право» и «Вопросы философии», на котором, в частности, было отмечено, что в России положение дел таково, что традиционно 99 из 100 всех надежд и ожиданий возлагается на госаппарат, т. е. на чиновничество, на тот слой, который 99 из 100 всех отступлений от закона и совершает, нарушая гражданские права и свободы. Государство, по природе своей (в демократическом, гражданском обществе) обязанное печется, прежде всего, о свободе и праве гражданина, подчиняя им свои, т.е. чиновничества, интересы, в России истари действует ровно наоборот. Институты гражданского общества у нас крайне слабы, как и само гражданское общество¹⁶.

Тем не менее общественные объединения играют все более заметную роль в обеспечении гражданского контроля за деятельностью государства в сфере военно-социальной политики. В начале 90-х гг. прошлого столетия в России почти одновременно образовались сотни различных общественных организаций, провозгласивших своей целью защиту прав военнослужащих: разного рода союзы, ассоциации, фонды, деловые центры и центры адаптации, организации солдатских матерей и ветеранов, центры по переподготовке и т. п. Они в своей массе явились отражением тех сложных и противоречивых процессов, которые начались и проходили в российском обществе в тот период. Создание большинства из них стало реакцией на то, что государство в лице его органов оказалось неспособно решить возникшие у данной части населения социальные проблемы или же прямо отказалось от их решения. Неспособность властей породила возникновение плеяды разрозненных организаций, стремившихся взять на себя или заявить о желании взять на себя часть забот по защите прав такой многочисленной группы населения, какой являются военнослужащие. Только в период с 1991 по 1995 гг. в России было создано более 150 общественных организаций общероссийского и межрегионального уровня указанной направленности, а также порядка 80 различного рода фондов. Многие из них действовали весьма недолго, другие вообще существовали только на бумаге, некоторые приобрели чисто коммерческий, а подчас и криминальный характер¹⁷. «Совершенно очевидно, что если в обществе по-прежнему будет низок уровень социальной защищенности жизненно важных интересов личности, попытки разных

⁹ Более подробно о роли и месте общественных объединений в обеспечении национальной безопасности Российского государства см.: Буркин А.И. Общество и национальная безопасность // Военная мысль. 2003. № 10. С. 75 – 80.

¹⁰ См.: Общая теория национальной безопасности : Учебник / Под общ. ред. А.А.Прохожева. М. 2002. С. 213.

¹¹ См.: Резник Ю.М. Гражданское общество как феномен цивилизации. М. 1993.

¹² Калашников С.В. Функциональная теория социального государства. М. 2002. С. 161.

¹³ Российская газета. 2004. 27 мая.

¹⁴ См., например: Мамут Л.С. Стратегия взаимодействия государства и гражданского общества в условиях современной России // Государство и право на рубеже веков. Проблемы теории и истории. Материалы Всероссийской научной конференции. 2 – 4 февраля 2000 г., г. Москва. М. 2001. С. 7 – 13; Шершнева И.Л. Динамика развития общественных объединений как показатель уровня обеспечения социальной безопасности России // Проблемы внутренней безопасности России в XXI веке: Материалы второй научно-практической конференции, 10 – 11 декабря 2002 г. М. 2003. С. 525 – 527.

¹⁵ Ракитская Г.Я. Социальные институты и институциональные преобразования в современной России // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Реальная социальная политика в условиях государственной модернизации: опыт, проблемы, перспективы». 13 – 14 марта 2001 г. М. 2001.

¹⁶ См.: Государство и право. 2002. № 1. С. 15.

¹⁷ См.: Нестеров В.С. Профсоюз в погоне. М. 2002. С. 18 – 19.

групп населения объединиться ради защиты попираемых государством социальных прав и свобод личности станут все более активными»¹⁸.

Существуют различные оценки и суждения относительно места и роли общественных объединений в обеспечении социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей. По нашему убеждению, если каждая из существующих многочисленных общественных организаций окажет помощь за счет внебюджетных средств хотя бы одной семье военнослужащего, например, в получении жилья, инвалиду – в приобретении инвалидной коляски либо в протезировании, ветерану – в оплате лечения и т. п., – уже одно это вполне оправдывает их право на существование и на поддержку со стороны как общества, так и государства.

Как показывает опыт западных стран, важное место в решении социальных проблем военнослужащих принадлежит военным профсоюзам. В России первый профсоюз военнослужащих возник в 1992 г. В настоящее время региональные организации Независимого профсоюза военнослужащих созданы в 80 субъектах России. Привлекательность данной идеи получила свое отражение и в том, что созданы и другие организации, которые стали объединениями военнослужащих по профессиональному признаку: Российский профсоюз военнослужащих, Межрегиональный профсоюз военнослужащих, Профсоюз военнослужащих подразделений специального назначения, Российский профсоюз работников негосударственных служб безопасности¹⁹.

Анализ деятельности общественных объединений по оказанию содействия военнослужащим в решении их социальных проблем показывает, что вести речь о сколько-нибудь заметной роли общественных объединений в военно-социальной политике можно лишь тогда, когда они основаны на солидной материально-финансовой базе, имеют достаточно разветвленную структуру с представительством в регионах, а их взаимодействие с государственными структурами поставлено на соответствующую правовую основу. Отсутствие полноценного гражданского общества в нашей стране, важнейшим признаком которого является наличие эффективно действующих общественных объединений, является весьма существенным фактором, определяющим недостаточную эффективность государственной военно-социальной политики, одной из причин низкого уровня социальной защищенности военнослужащих и членов их семей.

Несомненно, что помочь своим гражданам способно только сильное, богатое государство. Однако построить такое государство можно, только раскрепостив творческую энергию масс, создав основы гражданского, плюралистического общества. Тогда будет задействован потенциал любой общественной и религиозной организации, каждого человека. Мудрость государственной политики состоит не в том, чтобы ставить граждан с иными мировоззренческими установками, отличными от официальных, в оппозицию государству, а в том, чтобы превратить их в союзников созидательной работы²⁰. В связи с этим вполне логичной является высказанная в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г. идея о необходимости постепенной передачи негосударственному сектору функций, которые государство не должно или не способно эффективно выполнять.

В концентрированном виде роль и место общественных институтов в военно-социальной политике государства показаны в экспертном меморандуме 1984 г., представленном Международным институтом гуманитарного права в Сан-Ремо (Италия): «Важно то, чтобы эти ассоциации могли быть на деле представительными и иметь нормальные возможности для защиты интересов военнослужащих. Их права в этом вопросе могут сводиться к праву выступать в качестве консультативных инстанций для военных властей либо быть расширены до права проводить переговоры. За ними также могут быть закреплены определенные сферы деятельности, поскольку кажется разумным, чтобы таким организациям было разрешено заниматься вопросами, связанными с условиями работы, режимом, а также правовой, экономической, социальной, культурной и нравственной защитой военнослужащих и защитой их здоровья, но не разрешено заниматься организацией процесса службы, образованием, обучением персонала, подготовкой и проведением операций, снабжением, вопросами иерархических и функциональных назначений и распределения обязанностей. Также не может быть разрешено выступать с инициативами, которые бы противоречили обязательству вооруженных сил находиться вне политической арены»²¹.

В демократическом государстве стремление структур гражданского общества контролировать военную организацию логично и закономерно. Вопрос только в том, чтобы этот контроль был реальный, действенный, а не декларативный и формальный, а также в том, чтобы контроль не превратился во вмешательство, не привел к подмене деятельности органов военного управления деятельностью структур гражданского общества. Преодоление «монополии» государственных чиновников на понимание социальных интересов вооруженных защитников Отечества – важнейшая задача и цель гражданского контроля за деятельностью государства в сфере военно-социальной политики.

¹⁸ Силласте Г.Т. Социальная безопасность личности, общества и государства // Безопасность Евразии. М. 2000. № 1.

¹⁹ См.: Нестеров В.С. Указ. соч. С. 21.

²⁰ См.: Мозговой С.А. Свобода совести и социальное служение в Российской Армии // Россия. Духовная ситуация времен. 2001. № 3, 4. С. 220.

²¹ Цит. по: Нестеров В.С. Указ. соч. – С. 29.

Перспективы развития правового регулирования государственной регистрации юридических лиц - военных организаций

И.В. Зыкова, преподаватель кафедры общественных дисциплин Московского пограничного института ФСБ России, кандидат юридических наук

Говоря о государственной регистрации юридических лиц – военных организаций, прежде всего необходимо отметить, что длительное время среди правоведов ведутся споры относительно возможности признания или непризнания юридическим лицом военной организации, не прошедшей процедуру государственной регистрации. Также различен и подход судебных органов к решению данного вопроса.

В качестве показательного примера можно привести постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 3 сентября 1996 г. № 803/96.

В решении по конкретному делу арбитражный суд первой инстанции не смог однозначно определить гражданско-правовой статус воинской части, а признал юридическим лицом и соответственно надлежащим ответчиком Ленинградский военный округ.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации поддержал решение апелляционной инстанции о признании статуса юридического лица за воинской частью и о признании Положения о войсковом (корабельном) хозяйстве Вооруженных Сил СССР, утвержденного приказом Министра обороны 1977 г. № 105, в качестве типового учредительного документа для воинских частей.

Кроме того, и некоторые коллегии адвокатов, которые, представляя интересы воинских частей как ответчиков в судах, утверждали, что статус юридического лица имеют исключительно Вооруженные Силы в лице Министерства обороны Российской Федерации, а каждая воинская часть выступает в правоотношениях от имени Вооруженных Сил Российской Федерации¹.

В связи с вышесказанным весьма любопытно выглядит и результат социологического исследования, проведенного В.В. Мановым среди слушателей Военного университета, обучающихся на 3-м курсе факультета заочного обучения и занимающих должности в подразделениях юридической службы Вооруженных Сил Российской Федерации. Из 30 опрошенных офицеров 21 человек (70 %) считают выгодным для органов военного управления, органов военной юстиции и воинских частей наличие неопределенности в гражданско-правовом статусе последних. Это, по мнению опрошенных лиц, позволяет воинским частям принимать на себя гражданско-правовые обязательства (закключать договоры), а в случае невыполнения принятых обязательств – приводить доводы о том, что воинская часть не обладает статусом юридического лица как организация, не прошедшая государственной регистрации².

Как уже отмечалось выше, судебная практика по вопросу статуса военных организаций неоднозначна. Так, Арбитражным судом Свердловской области по иску ООО «Урало-сибирская финансово-промышленная корпорация» к КЭУ Уральского военного округа 11 сентября 1996 г. вынесено решение о взыскании с ответчика суммы основного долга, пени и госпошлины³. Одновременно с этим спустя два месяца (10 ноября 1996 г.), тот же Арбитражный суд, рассмотрев дело по иску военного прокурора Уральского военного округа в интересах того же КЭУ установил, что КЭУ не зарегистрировано в качестве юридического лица, и на основании ст. 36 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации произвел замену истца на надлежащее лицо – Государственное предприятие Строительное управление Уральского военного округа⁴. Не совсем понятна такая противоречивая позиция Арбитражного суда.

Итог дискуссии об определении гражданско-правового статуса военных организаций при отсутствии государственной регистрации в очередной раз подвел Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в постановлении от 21 апреля 1998 г. № 6068/97. Названным постановлением было определено, что факт отсутствия регистрации КЭУ города Москвы как юридического лица в данном случае не может быть принят во внимание, поскольку на момент его создания регистрации военных организаций не требовалось. КЭУ города Москвы было признано юридическим лицом.

Советское гражданское законодательство вплоть до издания Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г. не связывало создание юридического лица с моментом его государственной регистрации. Так, Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. (ст. 14) устанавливал, что правоспособность юридического лица возникает с момента утверждения устава (положения), а в тех случаях, когда закон требует регистрации юридического лица, – с момента такой регистрации. Воинские части регистрации не подлежали. Позднее государственная регистрация юридических лиц была отменена постановлением Совета Министров СССР от 20 октября 1956 г. Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. (ст. 26) ввел норму, аналогичную содержащейся в Гражданском кодексе РСФСР 1922 г.⁵ Основами

¹ См.: Семенова А. Суды озадачены статусом воинских частей // Коммерсантъ. 1996. № 2; Воробьев А., Поляков А. Проблема юридического лица в Вооруженных Силах // Русский адвокат. 1996. № 1. С. 11 – 13.

² См.: Манов В.В. Воинская часть Вооруженных Сил Российской Федерации как участник гражданских правоотношений: Дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Воен. ун-т, 2000.

³ См.: Веснин А. Место военных организаций в гражданских правоотношениях (цит. по: Виноградов А.Ю. Гражданская правосубъектность воинской части: Дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Воен. ун-т, 2000).

⁴ См.: Веснин А. Указ. соч.

⁵ Верховный Суд Российской Федерации в письме от 30 апреля 1999 г. № 0/0Б-895 указал, что согласно ст. 26 Гражданского кодекса РСФСР 1964 г. правоспособность юридического лица возникала с момента утверждения его устава или положения, а в случаях, когда оно должно было действовать на основании общего положения об организациях данного вида, – с момента издания компетентным органом постановления о его образовании. Для воинских формирований государственной регистрации не требовалось. Поэтому Верховный Суд Российской Федерации полагает, что для приобретения правового статуса юридического лица государственную регистрацию должны проходить созданные и создаваемые после вступления в силу части первой

гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г. (ст. 13) впервые момент создания юридического лица был соотнесен с моментом его государственной регистрации. Была установлена обязательная государственная регистрация юридического лица в органах юстиции в порядке, определенном законодательными актами. В то же время порядок государственной регистрации был установлен лишь ст.ст. 34, 35 Закона РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» от 25 декабря 1990 г. Но указанный Закон устанавливал порядок государственной регистрации предприятий, под которыми (ст. 4) понимались самостоятельные хозяйствующие субъекты, созданные для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли. Таким образом, был установлен порядок государственной регистрации только коммерческих организаций, т. е. преследующих извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (ст. 18 Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик). К коммерческим организациям, обязанным пройти государственную регистрацию, относились и предприятия Вооруженных Сил. Указом Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. № 1482 было утверждено Положение о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности. Пунктом 3 Указа было установлено, что государственной регистрации в соответствии с указанным Положением подлежат также действующие и вновь создаваемые на территории Российской Федерации некоммерческие организации, если в соответствии с их учредительными документами (уставами) им предоставлено право ведения предпринимательской деятельности. Государственную регистрацию должны были пройти действующие и вновь создаваемые воинские части, учреждения и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, осуществляющие в соответствии с уставами, положениями о них, нормативными правовыми актами Министерства обороны Российской Федерации деятельность, направленную на извлечение прибыли (например, оказание платных услуг). На организации, учреждения, воинские части, не осуществляющие указанную деятельность, Положение о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности не распространялось⁶.

Анализ положений российского законодательства, действовавшего до принятия Гражданского кодекса Российской Федерации, позволяет прийти к выводу, что ранее воинские части обладали статусом юридического лица.

Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 51) установил, что юридическое лицо подлежит государственной регистрации в органах юстиции в порядке, определяемом законом о регистрации юридических лиц, и подтвердил положение о том, что юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» от 30 ноября 1994 № 52-ФЗ до принятия Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» применялся действовавший на тот момент порядок регистрации юридических лиц.

Таким образом, с 1 июля 2002 г. (вступление в силу Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁷) для приобретения субъектом статуса юридического лица он должен пройти установленную законодательством процедуру государственной регистрации.

Именно неурегулированность вопроса о статусе воинских частей и отсутствие обязательной государственной регистрации для них в качестве субъектов правоотношений, как справедливо отмечает В.В. Бараненков⁸, стали предпосылкой совершения преступления командиром дивизиона транспортных кораблей капитаном второго ранга А.А. Даниловым, который под именем командира не существующего в природе пограничного корабля «Петр Севастьянов» М. Плотникова подписал договор с предприятием «Провидение» о доставке указанным кораблем продукции в национальные села района. В результате А.А. Данилову по предварительному сговору с президентом компании «Провидение» П. Щукиным и заместителем главы администрации района А. Тряпицыным удалось присвоить 100 млн руб., за что позже они были осуждены по п. 3 ст. 147 Уголовного кодекса РСФСР (мошенничество). Вместе с тем при наличии и доступности сведений о государственной регистрации той или иной военной организации в качестве юридического лица и о полномочиях конкретного человека, выступающего от имени этой организации, вся эта история могла бы выглядеть по-другому⁹.

На практике остро ощущается необходимость контроля в сфере учреждения, государственной регистрации юридических лиц – военных организаций.

Заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в марте 1998 г. дал разъяснение о том, что в каждом конкретном случае необходимо предложить воинским частям подтвердить свое правовое положение. Если же военная организация не имеет признаков юридического лица, в том числе и из-за отсутствия государственной регистрации, то возможно привлечение к участию в деле вышестоящих организаций вплоть до Министерства обороны Российской Федерации как непосредственно, так и путем выдачи соответствующей доверенности командованию конкретной воинской части¹⁰.

Гражданского кодекса воинские формирования. При этом для урегулирования проблемы необходимо принятие соответствующих законодательных актов.

⁶ См.: Терешкович С.В. Полномочия военнослужащих (лиц гражданского персонала) по заключению договоров от имени органов военного управления, воинских частей, предприятий и учреждений Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2001. № 5.

⁷ Пункт 1 ст. 27 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ.

⁸ См.: Бараненков В.В. Военная организация как юридическое лицо в системе Федеральной пограничной службы Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М.: МВИ ФПС России, 1999.

⁹ См.: Бараненков В.В. Указ. соч.

¹⁰ Такой механизм предусмотрен в директиве Министра обороны Российской Федерации 1995 г. № Д-14.

Рассмотрим такой пример. Военная часть заключает договор с муниципальным унитарным предприятием «Водоканал» об обеспечении части водой и принятии сточных вод, разумеется, на возмездной основе. Ввиду отсутствия финансирования оплата услуг унитарного предприятия не производится. Последнее обращается в арбитражный суд. На судебном процессе выясняется, что военная часть не является юридическим лицом, представляет собой структурное подразделение одного из региональных управлений Федеральной пограничной службы Российской Федерации. Каков же итог? «... По субъектному составу участников правоотношения данный спор не подведомствен арбитражному суду...»¹¹ Таким образом, производство по делу прекращается. Конечно, для унитарного предприятия «Водоканал» положение далеко не безысходное, но тем не менее значительное количество времени будет потеряно. К сожалению, данный случай не является единичным, а все это происходит из-за отсутствия четкого нормативного регулирования процесса учреждения и государственной регистрации юридических лиц – военных организаций.

Основной целью процедуры государственной регистрации должно быть «недопущение» проникновения в сферу гражданских правоотношений субъектов, препятствующих нормальному функционированию и развитию экономических отношений. Следствием «мягкого» подхода законодателя в данной области и является возможность использования института юридического лица в противозаконных целях (незаконное получение кредитов, уход от налогов и т. п.). Таким образом, для обеспечения эффективного функционирования экономических правоотношений существует необходимость ужесточения процедуры государственной регистрации юридических лиц.

Специфика военных организаций как юридических лиц заключается в том, что участие в гражданских правоотношениях не является основной целью их создания в отличие от остальных юридических лиц и носит для них вынужденный, вспомогательный по отношению к основной деятельности характер¹². Таким образом, юридические лица – военные организации не представляют глобальной угрозы экономическому развитию общества, и при определении порядка их государственной регистрации необходимо это учитывать. Кроме того, необходимо также учитывать и то, что выполняемые военными организациями функции неразрывно связаны с сохранением государственной тайны, следовательно, включение военных организаций в открытый для всеобщего ознакомления единый государственный реестр может нанести значительный ущерб безопасности государства¹³.

Статьей 6 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» установлено, что сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре юридических лиц, являются открытыми и общедоступными. Регистрирующий орган попытался исправить данное положение: «распорядительный акт о создании юридического лица данного вида и Положение о конкретном юридическом лице (общее Положение о юридических лицах соответствующего вида) не должны содержать конфиденциальную информацию. В регистрирующий орган в связи с этим могут представляться либо выписки из указанных документов, либо сами документы, но открытые и общедоступные»¹⁴. Данная позиция Министерства Российской Федерации по налогам и сборам представляется хотя и оправданной, но противоречащей нормам российского законодательства.

Здесь мы сталкиваемся с коллизией права. Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» устанавливает исчерпывающий перечень сведений о юридическом лице, которые должны быть предоставлены для внесения в Единый государственный реестр юридических лиц, и порядок их предоставления.

К таким сведениям, в частности, относятся: наименование юридического лица, организационно-правовая форма, адрес (место нахождения), способ образования, сведения об учредителях, копии учредительных документов, сведения о правопреемстве (если оно имело место), дата регистрации внесенных изменений, способ прекращения деятельности юридического лица, размер уставного капитала, фамилия, имя, отчество, должность и данные документа, удостоверяющего личность лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица, сведения о полученных юридическим лицом лицензиях¹⁵.

Если рассматривать данные положения применительно к юридическим лицам – военным организациям, получается, что любое физическое или юридическое (в лице своих представителей) лицо может свободно получить сведения о месте нахождения военных организаций (ведь уже из названия юридического лица четко видна его «принадлежность» к данному типу организаций), а эти сведения, в свою очередь, составляют государственную тайну¹⁶ и нуждаются в сохранении их в секретности, а не в свободном доступе к ним. Более того, за нарушение законодательства о государственной регистрации установлена уголовная ответственность¹⁷, так же, как и за разглашение государственной тайны¹⁸. Несмотря на это положение, установление Министерством Российской Федерации по налогам и сборам права не предоставлять установленные законом документы в данном случае не отвечает нормам законодательства.

Статьей 10 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» предусмотрена возможность иными федеральными законами установить специальный порядок

¹¹ Определение Арбитражного суда Архангельской области от 19 сентября 2000 г. по делу № А05-4528/00-247/17.

¹² См.: Виноградов А.Ю. Гражданская правосубъектность военной части: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: Воен. ун-т, 2000.

¹³ См.: Виноградов А.Ю. Указ. соч.

¹⁴ См.: Степанова Е.В. Проблемы государственной регистрации войсковых частей и некоторых бюджетных организаций в качестве юридических лиц // Проблемы создания и функционирования системы юридических лиц федерального органа исполнительной власти: Материалы межведомственной научно-практической конференции. М.: МВИ ФПС России, 2003. С. 53.

¹⁵ Пункт 1 ст. 5 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

¹⁶ Закон Российской Федерации «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. № 5485-1.

¹⁷ Статья 171 Уголовного кодекса Российской Федерации.

¹⁸ Статья 283 Уголовного кодекса Российской Федерации.

регистрации отдельных видов юридических лиц. Таким образом, представляется крайне необходимым урегулирование названного противоречия на законодательном уровне. Это возможно путем закрепления в проекте федерального закона «О правовом положении военных учреждений» положения о том, что порядок государственной регистрации указанных организаций в качестве юридических лиц устанавливается регистрирующим органом совместно с федеральным органом исполнительной власти, которому оно подведомственно. При этом необходимо учитывать следующие моменты. Основными принципами ведения Единого государственного реестра являются:

- всеобщность;
- достоверность;
- публичность;
- платность;
- актуальность информации;
- необходимая достаточность сведений.

Рассмотрим применение названных принципов при государственной регистрации юридических лиц – военных организаций.

Всеобщность. Если допустить возможность не включения в Единый государственный реестр юридических лиц сведений о каких-либо юридических лицах, обладающих специфическими признаками, то такое положение сведет на нет основную цель государственной регистрации юридических лиц и возможность в России впервые создать единый информационный ресурс учета всех юридических лиц. Кроме того, как уже отмечалось выше, необходимость единого подхода к этому вопросу продиктована и современными экономическими условиями.

В связи со сказанным выше весьма интересным представляется позиция российского законодательства по отношению к регулированию процесса государственной регистрации общественных объединений.

Так, решение о государственной регистрации общественного объединения принимается федеральным органом исполнительной власти в области юстиции или его территориальным органом. Внесение же в Единый государственный реестр юридических лиц сведений о создании, реорганизации и ликвидации общественных объединений, а также иных предусмотренных федеральными законами сведений осуществляется уполномоченным регистрирующим органом на основании принимаемого федеральным органом юстиции или его территориальным органом решения о соответствующей государственной регистрации¹⁹. После принятия названного решения федеральный либо территориальный орган юстиции представляет в территориальный регистрирующий орган один экземпляр документов, предусмотренных ст.ст. 12, 14, 17, 21 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц», для внесения записи в государственный реестр с сопроводительным письмом²⁰.

Аналогичный порядок установлен и для ряда иных организаций²¹.

Указанный порядок представляется весьма целесообразным, кроме того, соответствующим всем принципам государственной регистрации.

Весьма эффективным видится использование аналогичного порядка и при государственной регистрации юридических лиц – военных организаций. А именно: необходимо законодательно предоставить возможность федеральному органу исполнительной власти принимать решение о создании и государственной регистрации подведомственных ему учреждений, разумеется, в пределах выделенных бюджетных ассигнований и штатной численности. После принятия решения о государственной регистрации федеральный орган исполнительной власти, которому подведомственно создаваемое юридическое лицо, предоставляет в территориальный регистрирующий орган определенные законодательством документы. Для этого необходимо внести в проект федерального закона «О правовом положении военных учреждений» следующее положение: «Решение о государственной регистрации юридического лица – военной организации принимается федеральным органом исполнительной власти, которому подведомственно данное юридическое лицо. Внесение же в Единый государственный реестр юридических лиц сведений о создании военных организаций – юридических лиц осуществляется уполномоченным регистрирующим органом на основании принимаемого федеральным органом исполнительной власти, которому подведомственно это юридическое лицо, решения о соответствующей государственной регистрации. После принятия названного решения федеральный орган исполнительной власти, которому подведомственно создаваемое юридическое лицо, представляет в территориальный регистрирующий орган один экземпляр документов, предусмотренных статьей 12 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», для внесения записи в государственный реестр с сопроводительным письмом».

Достоверность. Предоставление возможности при создании юридических лиц – военных организаций указывать заведомо ложные сведения, даже для сохранения и защиты сведений, составляющих государственную тайну, представляется не только противоречащим законодательству, но и абсурдным.

Наличие принципа *актуальности информации* о юридических лицах – военных организациях, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц, также является необходимым условием нормального функционирования гражданских правоотношений.

Публичность. Именно этот принцип вызывает особые сомнения применительно к учреждению юридических лиц – военных организаций. С одной стороны, можно, например, в федеральном законе «О правовом положении военных учреждений» установить, что сведения об этих организациях, содержащиеся в Едином государственном реестре,

¹⁹ Статья 21 Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ.

²⁰ постановление Правительства Российской Федерации «О порядке взаимодействия федерального органа юстиции и федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять государственную регистрацию юридических лиц» от 19 июня 2002 г. № 442.

²¹ См., например: п. 2 ст. 9 Закона Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» от 7 июля 1993 г. № 5340-1.

предоставляются только по запросу суда (и/или иных правоохранительных органов). С другой стороны, данные сведения все же будут занесены в Реестр, а «тайна, известная больше, чем одному человеку, уже не тайна»...

Платность. Органы государственной власти освобождаются от уплаты пошлины за государственную регистрацию юридических лиц²², государственную регистрацию изменений учредительных документов юридических лиц, а также за предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц²³. Таким образом, представляется очевидным, что применительно к созданию юридических лиц – военных организаций принцип платности не применяется.

Достаточность. Этот принцип можно положить в основу определения особого порядка государственной регистрации юридических лиц – военных организаций. Следует еще раз подчеркнуть, что суть его заключается в том, что сведений о юридическом лице, вносимых в Единый государственный реестр при создании организации и предоставляемых по запросу контрагентов, должно быть достаточно для защиты интересов участников гражданских правоотношений. Как уже отмечалось, государственная регистрация юридических лиц необходима в основном для того, чтобы «не пропустить» в сферу общественных отношений субъектов, деятельность которых направлена на достижение противоправных целей. Государственный реестр же в этом случае служит «гарантом», подтверждением статуса юридического лица и предоставляет достоверную информацию, необходимую для защиты интересов контрагентов.

Применительно к военным организациям – юридическим лицам основными сведениями, подпадающими под действие государственной тайны, прежде всего, являются действительное наименование, место дислокации («адрес места нахождения»), вопросы внутренней организации конкретного субъекта.

В связи с вышесказанным представляется очевидным, что если для государственной регистрации таких организаций предоставлять только Устав (а не Положение), который не содержит сведений, составляющих государственную тайну, а также в Государственный реестр вносить запись о созданной военной организации на основании содержания Устава под условным наименованием (т. е. государственное военное учреждение войсковая часть № 1111, а не «Танковый полк...»), интересы контрагентов данного юридического лица не пострадают, и сведения, составляющие государственную тайну, будут сохранены.

Для признания военной организации юридическим лицом прохождение процедуры государственной регистрации является обязательным условием. Одновременно с этим, с учетом особенностей целей создания и порядка осуществления деятельности указанными организациями, прохождение ими государственной регистрации в общем порядке не представляется приемлемым.

Определяющими факторами порядка государственной регистрации военных организаций являются необходимость соблюдения основных принципов государственной регистрации и защиты сведений, составляющих государственную тайну, а также особенности деятельности этих организаций, заключающиеся в том, что они являются субъектами как гражданско-правовых, так и военно-административных отношений.

При установлении особого порядка государственной регистрации военных организаций в качестве юридических лиц с учетом соблюдения принципов всеобщности и публичности государственной регистрации, а также существующей практики представляется целесообразным предоставить право принятия решения о государственной регистрации юридических лиц – военных организаций федеральным органом исполнительной власти, которым подведомственны эти организации, а уже на основании такого решения регистрирующий орган будет вносить запись в Единый государственный реестр юридических лиц о создании конкретного юридического лица.

При определении содержания и объема предоставляемых сведений при государственной регистрации создания юридических лиц – военных организаций необходимо исходить из принципа необходимой достаточности сведений, предоставленных для осуществления целей государственной регистрации юридических лиц. В связи с этим представляется целесообразным в регистрирующий орган представлять в качестве учредительного документа такой организации Устав, в котором отражены все необходимые сведения и исключены сведения, составляющие государственную тайну.

Применительно к порядку осуществления государственной регистрации юридических лиц – военных организаций принцип платности не применяется.

²² Подпункт 10 п. 1 ст. 333.35 Налогового кодекса Российской Федерации.

²³ Подп. «а» п. 22 Правил ведения Единого государственного реестра юридических лиц и предоставления содержащихся в нем сведений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2002 г. № 438.