ИНСТИТУТ ПЛАНОВОЙ ЗАМЕНЫ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ

И НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ЕГО КОРРУПЦИОГЕННОСТИ

(НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ К ПРИКАЗУ МИНИСТРА ОБОРОНЫ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 22 СЕНТЯБРЯ 2014 ГОДА N 696)

И.А. БАГДАСАРЯН, В.М. КОРЯКИН

И.А. Багдасарян, заведующая кафедрой военного права Военного университета.

В.М. Корякин, доктор юридических наук, профессор кафедры военной администрации, административного и финансового права Военного университета, доцент.

В статье дана характеристика института плановой замены военнослужащих, проходящих военную службу в районах с тяжелыми климатическими условиями, а также в воинских частях, дислоцированных за пределами Российской Федерации. Выявлены коррупциогенные факторы законодательства о плановой замене военнослужащих.

Ключевые слова: военная служба, плановая замена, переводы военнослужащих, коррупция, коррупциогенные факторы.

The Institute planned replacement of the servicemen and some issues of corruption

I.A. Baghdasaryan, V.M. Koriakin

Baghdasaryan I.A., head of the Military Law Military University.

Koriakin V.M., Doctor of Law, Professor of Military Administration, Administrative and Financial Law Military University.

In the article the characteristic of the Institute planned replacement of the servicemen undergoing military service in areas with severe climatic conditions, as well as in military units stationed outside the Russian Federation. Identified and described the factors contributing to the emergence of corruption in the planned replacement of the servicemen.

Key words: military service, planned replacement of the servicemen, transfers of military personnel, corruption, factors contributing to corruption.

С 31 октября 2014 г. - даты официального опубликования - вступил в силу новый Порядок организации и проведения плановой замены военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту, утвержденный Приказом Министра обороны Российской Федерации от 22 сентября 2014 г. N 696 <1>. Действовавший ранее ведомственный нормативный правовой акт по данному вопросу признан утратившим силу <2>.

--------------------------------

<1> Рос. газ. 2014. 31 окт.

<2> Приказ Министра обороны Российской Федерации "О прохождении военной службы военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации в районах и местностях с неблагоприятными климатическими условиями, а также в воинских частях, находящихся за пределами Российской Федерации" от 21 июля 2000 г. N 380.

Плановая замена военнослужащих является одним из важнейших элементов порядка прохождения военной службы в Российской Федерации. Под плановой заменой понимается совокупность организационно-правовых мероприятий, проводимых специально уполномоченными на то должностными лицами, по осуществлению заранее намеченных мероприятий по переводу военнослужащих из местностей, где установлен срок прохождения военной службы, в местности, где такой срок не установлен, в целях чередования прохождения ими военной службы в различных географических районах и обеспечения социальной справедливости при решении вопросов прохождения военной службы <3>. Как отмечается в научных исследованиях, целями введения в законодательство о военной службе института плановой замены военнослужащих являются, с одной стороны, ограничение продолжительности воздействия на военнослужащих и членов их семей неблагоприятных факторов, связанных с географическим положением, климатическими и экологическими условиями, а также социально-политической ситуацией места прохождения военной службы, а с другой стороны, реализация принципа социальной справедливости, создание примерно равных условий прохождения военной службы для всех военнослужащих <4>.

--------------------------------

<3> Шанхаев С.В. Некоторые актуальные вопросы перевода военнослужащих к новому месту службы, осуществляемого в порядке плановой замены // Право в Вооруженных Силах. 2006. N 2. С. 14.

<4> Закиров Р.А. Правовой институт выслуги лет военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы: Дис. ... канд. юрид. наук: 20.02.03. М., 2010. С. 148.

Институт плановой замены не является чем-то новым для отечественного законодательства о военной службе. Подобного рода нормы содержало российское военное законодательство XIX в. Так, в частности, было предусмотрено, что всем офицерам, проходящим службу в таких местностях, как Туркестанский военный округ, Амурская и Приморская области и остров Сахалин, предоставляется право по истечении пяти лет обратного перевода на службу в Европейскую Россию. При этом должны были быть соблюдены следующие условия:

а) чтобы при осуществлении данного перевода не происходило "расстройство" войсковой части, чтобы каждая часть находилась все время в том виде, который требуется современными условиями службы и положением этой части;

б) чтобы по соглашению Командующего войсками с Главным Штабом обратным переводом в течение одного года по каждой части войск пользовалось не более 20% общего числа офицеров части с соблюдением очереди по времени пребывания отдельных лиц в крае;

в) чтобы обратные переводы допускались, если Командующий войсками находит это соответственным, и до прибытия из России заместителя переводимого офицера <5>.

--------------------------------

<5> Шанхаев С.В. Правовое регулирование перемещения военнослужащих Российской Федерации по службе: Дис. ... канд. юрид. наук: 20.02.03. М., 2008. С. 46 - 47.

Согласно ст. 16 Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. N 1237, плановой замене подлежат военнослужащие, проходящие военную службу по контракту в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, а также в воинских частях, находящихся за пределами Российской Федерации. Срок военной службы в указанных местностях и перечни этих местностей определяются Правительством Российской Федерации.

В этих целях издано Постановление Правительства Российской Федерации "О сроках прохождения военной службы по контракту в районах и местностях с неблагоприятными климатическими условиями, а также в воинских частях, находящихся за пределами Российской Федерации" от 5 июня 2000 г. N 434. Данным Постановлением установлены следующие сроки прохождения военной службы по контракту в указанных районах и местностях:

а) до 3 лет, до 5 лет и до 10 лет - на территории Российской Федерации;

б) до 5 лет - в находящихся за пределами Российской Федерации воинских частях, подразделениях, учреждениях и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба.

Более короткие сроки прохождения военной службы установлены для военнослужащих воинских частей, дислоцированных на территории Чеченской Республики: Постановлением Правительства Российской Федерации "О максимальном сроке непрерывного прохождения военнослужащими военной службы по контракту на территории Чеченской Республики" от 23 августа 2000 г. N 621 установлено, что максимальный срок непрерывного прохождения военнослужащими военной службы по контракту на территории Чеченской Республики составляет два года.

Применительно к прохождению военной службы за пределами Российской Федерации изданы правовые акты, уточняющие сроки непрерывного прохождения военной службы в отдельных государствах:

- Постановлением Правительства Российской Федерации "О максимальных сроках непрерывного прохождения военнослужащими военной службы по контракту на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также направления (командирования) военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел для выполнения задач в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах" от 18 июля 1994 г. N 844 установлен максимальный срок непрерывного прохождения военной службы для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан - пять лет;

- Приказом Министра обороны Российской Федерации "О сроке прохождения военной службы для военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту, на территории Республики Таджикистан" от 22 мая 2014 г. N 330 определен срок прохождения военной службы по контракту военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Республики Таджикистан - три года. При этом предусмотрена возможность прохождения военной службы по контракту на территории Республики Таджикистан сверх указанного срока военнослужащим с высокими профессиональными и деловыми качествами, зарекомендовавшим себя с положительной стороны, но не более двух лет.

Порядок организации и проведения плановой замены военнослужащих устанавливается руководителями федеральных государственных органов, в которых предусмотрена военная служба <6>.

--------------------------------

<6> В целях установления такого порядка изданы:

- Порядок организации и проведения плановой замены военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту, утвержденный Приказом Министра обороны Российской Федерации от 22 сентября 2014 г. N 696;

- Руководство по организации и проведению плановой замены офицеров, прапорщиков (мичманов), проходящих военную службу по контракту в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, утвержденное Приказом МЧС России от 8 ноября 2000 г. N 552;

- Инструкция по организации и проведению плановой замены военнослужащих, проходящих военную службу во внутренних войсках МВД России по контракту в районах и местностях с неблагоприятными климатическими условиями и на территории Чеченской Республики, утвержденная Приказом МВД России от 23 ноября 2001 г. N 1028.

Именно в этих целях издан Приказ Министра обороны Российской Федерации от 22 сентября 2014 г. N 696. Согласно Порядку, утвержденному данным Приказом, перевод военнослужащих, направляемых в порядке плановой замены, производится не менее чем за один год до истечения срока их военной службы (срока контракта), а также (без их согласия) не менее чем за три года до достижения предельного возраста пребывания на военной службе. Указанные военнослужащие подлежат обязательной аттестации в Порядке, установленном Приказом Министра обороны Российской Федерации "О Порядке организации и проведения аттестации военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации" от 29 февраля 2012 г. N 444.

Военнослужащие, направляемые в порядке плановой замены, подлежат медицинскому освидетельствованию военно-врачебными комиссиями для определения годности к прохождению военной службы в местностях, где установлен срок военной службы. На основании рапортов указанных военнослужащих о наличии у членов их семей заболеваний, препятствующих проживанию в этих местностях, проводится также медицинское освидетельствование членов их семей для определения годности к проживанию в местностях, где установлен срок военной службы.

Рассматриваемым Приказом Министра обороны Российской Федерации определены следующие сроки проведения мероприятий, связанных с организацией плановой замены военнослужащих:

1) **до 1 июня** года, предшествующего плановой замене: проведение в войсках (силах флота) бесед с военнослужащими, подлежащими плановой замене;

2) **до 1 июля** года, предшествующего плановой замене: представление в Главное управление кадров Министерства обороны Российской Федерации (ГУК МО) сведений о военнослужащих, подлежащих плановой замене (сведения направляются главнокомандующими видами Вооруженных Сил Российской Федерации, командующими войсками военных округов, командующими родами войск Вооруженных Сил и руководителями центральных органов военного управления);

3) **до 1 августа** года, предшествующего плановой замене: доведение выписок из расчета военнослужащих, направляемых в порядке плановой замены, до главнокомандующих видами Вооруженных Сил, командующих войсками военных округов, командующих родами войск Вооруженных Сил и руководителей центральных органов военного управления;

4) **до 1 октября** года, предшествующего плановой замене: направление в ГУК МО расчетов с внесенными в них сведениями о военнослужащих, направляемых в порядке плановой замены (расчеты утверждаются главнокомандующими видами Вооруженных Сил, командующими войсками военных округов, командующими родами войск Вооруженных Сил и руководителями центральных органов военного управления);

5) **до 1 ноября** года, предшествующего плановой замене: разработка в ГУК МО на основании утвержденных расчетов плана замены военнослужащих, подлежащих плановой замене, и представление на утверждение статс-секретарю - заместителю Министра обороны Российской Федерации;

6) **до 1 декабря** года, предшествующего плановой замене: рассылка выписок из плана замены военнослужащих в кадровые органы главных штабов видов Вооруженных Сил, военных округов, штабов родов войск Вооруженных Сил и центральные органы военного управления и их доведение до подчиненных объединений, соединений, воинских частей, военных образовательных организаций высшего образования и научно-исследовательских организаций Министерства обороны Российской Федерации.

Сравнительный анализ Порядка организации и проведения плановой замены военнослужащих, утвержденного Приказом Министра обороны Российской Федерации от 22 сентября 2014 г. N 696, и действовавшего ранее Руководства по организации и проведению плановой замены, утвержденного Приказом Министра обороны Российской Федерации от 21 июля 2000 г. N 380, показывает, что в целом в новом нормативном правовом акте более четко урегулированы вопросы организации плановой замены военнослужащих, в частности устранено неоправданное дублирование норм актов более высокого уровня. Вместе с тем, по нашему мнению, некоторые нормы Порядка носят неопределенный, двусмысленный характер, что может создать определенные предпосылки для возникновения коррупции.

Так, п. 5 указанного Порядка предусматривает возможность оставления военнослужащего, подлежащего плановой замене, для дальнейшего прохождения военной службы в местности, где установлен срок военной службы, "в случае необходимости и при его согласии" (при этом содержится ссылка на п. 4 ст. 16 Положения о порядке прохождения военной службы, где также сказано, что военнослужащий может продолжить военную службу в местности, где установлен срок военной службы, по служебной необходимости и при наличии его согласия). Однако в действующем военном законодательстве отсутствует официальное толкование термина "служебная необходимость", поэтому на практике он может толковаться правоприменителями весьма произвольно и расширительно. Данная формулировка позволяет должностным лицам, от которых зависит решение вопроса об оставлении военнослужащего для дальнейшего прохождения военной службы в соответствующей местности, действовать по своему усмотрению, извлекая из этого определенную выгоду коррупционного характера.

Поясним это на следующем примере.

У военнослужащего заканчивается пятилетний срок непрерывного прохождения военной службы в российской воинской части, дислоцированной на территории Республики Армении. Поскольку согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 18 июля 1994 г. N 844 пять лет - это максимальный срок службы в данной стране, то такой военнослужащий подлежит замене и направлению для прохождения военной службы на территорию Российской Федерации. Если указанный военнослужащий заинтересован в продолжении службы на территории Армении (например, он уроженец этого государства, здесь у него проживают родственники, имеется жилье и т.п.), то он вполне может "простимулировать" соответствующего командира (начальника), чтобы к нему была применена норма, предусмотренная п. 5 Порядка организации и проведения плановой замены военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Приказом Министра обороны Российской Федерации от 22 сентября 2014 г. N 696. Таким образом, должностному лицу официально предоставлено право выбора между двумя вариантами действий. В рассматриваемом примере командир может на вполне законных основаниях отказать в продлении срока службы и точно на таких же законных основаниях разрешить прохождение службы данному военнослужащему на территории Республики Армении по истечении пятилетнего срока, ссылаясь на некую "служебную необходимость". Выбор в пользу того или иного решения будет зависеть от размера вознаграждения, которое он может получить от этого военнослужащего.

Ситуация усугубляется тем, что данное решение командир (начальник) вправе принимать единолично, без согласования с аттестационной комиссией, поскольку в соответствии с п. 3 указанного Порядка обязательная аттестация требуется только в отношении военнослужащих, направляемых в порядке плановой замены. В отношении же военнослужащих, которым продлевается срок прохождения военной службы в соответствующих местностях, прохождение обязательной аттестации не предусмотрено.

В связи с изложенным представляется целесообразным ввести обязательное участие аттестационных комиссий в решении вопросов, связанных с продлением военнослужащим сроков прохождения военной службы в местностях, где установлен срок службы <7>. Кроме того, одним из способов устранения рассматриваемого коррупциогенного фактора могло бы стать, на наш взгляд, официальное толкование термина "служебная необходимость" в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации "О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих" от 29 мая 2014 г. N 8, как это сделано, например, в отношении понятий "нарушение условий контракта военнослужащим" (п. 41), "существенное и (или) систематическое нарушение условий контракта в отношении военнослужащего" (п. 44) и др.

--------------------------------

<7> Об антикоррупционном потенциале аттестационных комиссий более подробно см.: Горновский А.А. Аттестационные комиссии как субъекты антикоррупционной деятельности в Вооруженных Силах // Право в Вооруженных Силах. 2014. N 9.

Реализация указанных предложений позволит, на наш взгляд, создать серьезные правовые барьеры для возникновения коррупционных отношений при реализации такого важного элемента прохождения военной службы, как переводы военнослужащих по военной службе в порядке плановой замены.

Библиографический список

Шанхаев С.В. Некоторые актуальные вопросы перевода военнослужащих к новому месту службы, осуществляемого в порядке плановой замены // Право в Вооруженных Силах. 2006. N 2.

Закиров Р.А. Правовой институт выслуги лет военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы: Дис. ... канд. юрид. наук: 20.02.03. М., 2010.

Шанхаев С.В. Правовое регулирование перемещения военнослужащих Российской Федерации по службе: Дис. ... канд. юрид. наук: 20.02.03. М., 2008.

Горновский А.А. Аттестационные комиссии как субъекты антикоррупционной деятельности в Вооруженных Силах // Право в Вооруженных Силах. 2014. N 9.