

А.А.Венедиктов, доктор экономических наук, профессор
М.М.Венедиктова

Проблемы применения нормативных правовых актов Минобороны России в военно-социальной сфере

Анализируется система правового регулирования опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, и иные сведения конфиденциального характера, а также практика присвоения нормативным правовым актам в сфере социального обеспечения военнослужащих и иных лиц грифов и пометок, вводящих ограничения на их опубликование и независимую антикоррупционную экспертизу. По результатам анализа обосновываются выводы об отсутствии законных оснований для неопубликования ряда нормативных правовых актов в сфере военно-социальной политики, а также о необходимости локализации норм, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, с включением их в отдельные нормативные правовые акты (приложения к таким актам) и снятием ограничений на опубликование остальных норм соответствующих нормативных документов.

В практической деятельности финансово-экономических, кадровых органов, служб тыла Вооруженных Сил наряду с открытыми традиционно применяются нормативные правовые акты, содержащие сведения ограниченного распространения, т. е. имеющие так называемый «гриф секретности» («особой важности», «совершенно секретно», «секретно») либо пометку «для служебного пользования». Причем к таковым относятся не только документы, регламентирующие порядок применения воинских формирований и отдельных образцов вооружения, военной и специальной техники, но и осуществляющие правовое регулирование в сфере социального обеспечения военнослужащих, государственных гражданских служащих, гражданского персонала Министерства обороны Российской Федерации, членов их семей.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» (здесь и далее курсив наш – авто-

ры). Каких-либо исключений из данного правила Конституция не предусматривает, однако ее статья 55 (часть 3) устанавливает, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Таким образом, наличие «закрытых» нормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации, в том числе по вопросам социального обеспечения военнослужащих и иных лиц, само по себе не противоречит Конституции России постольку, поскольку содержащиеся в них сведения защищаются законодательными актами (например, Законом Российской Федерации «О государственной тайне»). Вместе с тем, система регулирования издания и применения нормативных правовых актов, содержащих сведения ограниченного распространения, по мнению авторов, требует совершенствования.

Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке

опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (п. 12) установлено, что «нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера *и не подлежащие в связи с этим официальному опубликованию*, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу».

Отметим, что Указ Президента Российской Федерации не является федеральным законом и, соответственно, на него не распространяется исключение, предусмотренное частью 3 статьи 55 Конституции России. Иными словами, Президент Российской Федерации не вправе ограничивать своими актами конституционные права граждан, в том числе право на опубликование любых нормативных правовых актов, затрагивающих их права и свободы. Впрочем, он этого и не делает. Как видно из процитированной формулировки, Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 не запрещает опубликование актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, а лишь устанавливает для них специальный срок вступления в силу, исходя из того, что они «не подлежат официальному опубликованию» (по всей видимости, подразумевается, что такие ограничения установлены иными нормативными правовыми актами).

Однако в целях выявления правовой природы действующего ограничения, по мнению авторов, необходимо разграничить регулирование вступления в силу актов, содержащих государственную тайну, и сведения конфиденциального характера. Если перечень све-

дений, составляющих государственную тайну, более или менее конкретно установлен Законом Российской Федерации «О государственной тайне», то с содержанием так называемых «сведений конфиденциального характера» ясности куда меньше.

Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 утвержден Перечень сведений конфиденциального характера, который упоминает ряд бесспорных (и установленных федеральными законами) ограничений в части сведений о частной жизни гражданина, позволяющих идентифицировать его личность (персональные данные), составляющих тайну следствия и судопроизводства, связанных с врачебной, нотариальной, адвокатской, коммерческой тайнами, тайной переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и пр. Бесспорность перечисленных ограничений обусловлена тем, что защита перечисленных сведений производится на основе федеральных законов¹ и осуществлялась бы вне зависимости от издания или неиздания упомянутого Указа Президента России. Отметим, что в данном перечне не содержится упоминания о налоговой², бан-

- 1 Уголовный кодекс Российской Федерации; Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации; Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»; Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»; Федеральный закон от 20.08.2004 № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»; Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»; «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате»; Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»; Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»; Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» и др.
- 2 Статьи 102 и 313 Налогового кодекса Российской Федерации.

ковской¹, аудиторской² тайнах, тайнах страхования³, завещания⁴, ломбарда⁵, усыновления⁶, исповеди⁷, конфиденциальность информации, относящейся к процедуре медиации⁸, третьего разбирательства⁹, предоставляемой организациям и гражданам, осуществляющим производство и выпуск средств массовой информации¹⁰, входящей в состав кредитной истории¹¹ и многих других. Тем не менее, их защита осуществляется и соответствующие сведения в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти не публикуются, несмотря на отсутствие их упо-

Федерации.

- 1 Статья 857 Гражданского кодекса Российской Федерации.
- 2 Статья 9 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»; ст. 10 Федерального закона от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».
- 3 Статья 946 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 47 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», ст. 32 Федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования».
- 4 Статья 1123 Гражданского кодекса Российской Федерации.
- 5 Статья 3 Федерального закона от 19.07.2007 № 196-ФЗ «О ломбардах».
- 6 Статья 139 Семейного кодекса Российской Федерации.
- 7 Статья 3 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».
- 8 Статья 5 Федерального закона от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)».
- 9 Статья 22 Федерального закона от 24.07.2002 № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации».
- 10 Статья 41 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации».
- 11 Статьи 6 и 7 Федерального закона от 30.12.2004 № 218-ФЗ «О кредитных историях».

минания в Указе Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188.

Вместе с тем, данный Указ наряду с положениями, не вызывающими каких-либо вопросов, содержит в пункте 3 положение о том, что к сведениям конфиденциального характера относятся «служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна)». Однако ни Гражданским кодексом Российской Федерации, ни иными федеральными законами перечень таких сведений, а также порядок его формирования не определен. Таким образом, следует сделать вывод, что если информация не относится к одному из видов, упомянутых в перечисленных выше и иных подобных федеральных законах, то федеральные органы исполнительной власти, в том числе Министерство обороны Российской Федерации, не вправе устанавливать ограничения на распространение (и опубликование) своих нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, по данному основанию.

Не вызывает сомнений, что ограничения на опубликование нормативных правовых актов в сфере военно-социальной политики в ряде случаев ограничивают права граждан, в том числе военнослужащих. Это обусловлено тем, что объекты военно-социальной политики зачастую не имеют возможности ознакомиться с правовыми нормами, регламентирующими порядок и конкретное содержание их социального обеспечения. Проекты таких нормативных правовых актов не подлежат представлению на независимую антикоррупционную экспертизу, что также не способствует повышению их качества.

Например, с пометкой «для служебного пользования» издан приказ Министра обороны Российской Федерации от 21 марта 2012 г. № 500, в соответствии с которым при определении размера ежемесячной надбавки за особые достижения в службе учитывается на-

личие у военнослужащего ученой степени, а также занятие им должности профессора или доцента. Однако при этом установлено, что общий размер надбавки (с учетом перечисленных, а также всех иных оснований) не может превышать 100 процентов должностного оклада. Следовательно, если военнослужащий будет иметь право на установление надбавки за особые достижения в службе по иным основаниям (например, за хороший уровень физической подготовленности), то размер фактически получаемой доплаты за ученую степень и должности профессора и доцента будет снижен, возможно до нуля, с тем, чтобы не превысить упомянутое ограничение [1].

Наряду с документами, для которых отсутствуют правовые основания отнесения их к категории содержащих информацию ограниченного распространения и, соответственно, не подлежащих опубликованию, имеется категория нормативных правовых актов, содержащих подобные сведения (например, составляющие государственную тайну), но лишь в небольшой части, не влияющей на основное содержание нормативного акта. На первый взгляд, может показаться, что засекречивание подобных документов полностью соответствует закону. Действительно, если хотя бы часть акта содержит сведения, составляющие государственную тайну, то, очевидно, и весь документ должен иметь соответствующий гриф секретности.

Однако, по мнению авторов, это не совсем так. Как уже упоминалось, Конституция Российской Федерации предусматривает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом *только в той мере*, в какой это необходимо в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства (и некоторых иных целях). Следовательно, если нормативный правовой акт содержит сведения, составляющие государственную тайну, и, наряду с этим, нормы, для которых ограничения на их распространение отсутствуют, неопубликование таких норм для всеобщего сведения следует

признать выходящим за пределы ограничений, установленных частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации и нарушающих права граждан на получение информации о деятельности органов государственной власти и на ознакомление с собственными правами и обязанностями. Правовые нормы, содержание которых составляет государственную или иную охраняемую законом тайну, должны быть локализованы и оформлены специальными нормативными правовыми актами либо приложениями к ним. При этом последние могут иметь соответствующий гриф секретности либо пометки, вводящие ограничения на их распространение (опубликование).

В ряде случаев так и делается. Например, Федеральный закон от 7.11.2011 № 306-ФЗ «О денежном довольствии военнослужащих и предоставлении им отдельных выплат», изданный в соответствии с ним приказ Министра обороны Российской Федерации от 30.12.2011 № 2700 «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации», ряд иных документов в сфере военно-социальной политики являются открытыми, а отдельные содержащие государственную тайну нормы включены в специальные нормативные правовые акты. Однако ряд нормативных документов не в полной мере соответствуют принципу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Выполнение обоснованных в настоящей работе рекомендаций способствовало бы приведению ряда ведомственных нормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации, повышению осведомленности объектов военно-социальной политики об имеющихся у них правах и обязанностях в данной сфере, снизило бы предпосылки для включения в соответствующие нормативные документы отдельных коррупциогенных положений (за счет своевременного их выявления на этапе

независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных актов), способствовало бы снижению нарушений прав военнослужащих, государственных гражданских служащих, гражданского персонала Министерства

обороны Российской Федерации и членов их семей на получение установленных законодательством мер социальной поддержки и обеспечения.

Список использованных источников

1. Реформы по кругу или деньги на ветер / Под ред. В.В.Воробьева. – Смоленск: «Маджента», 2012. С. 109.

2. Кудашкин А.В. Нужна ли независимая антикоррупционная экспертиза Министерству обороны Российской Федерации? (краткий комментарий к новому порядку проведения антикоррупционной экспертизы) // Право в Вооруженных Силах. – 2012. – № 4. – С. 104-109.

3. Корякин В.М. Конкуренция норм Жилищного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О статусе военнослужащих»: антикоррупционный аспект // Право в Вооруженных Силах. – 2010. – № 3. – С. 2-5.