

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДОГОВОРНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

С. П. Матвеев

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 15 января 2017 г.

Аннотация: *статья посвящена проблемам правового регулирования отношений, возникающих на основе административных договоров с участием органов внутренних дел. Анализируются мнения ученых по существу правовой природы административных договоров и их роли в публично-правовом регулировании общественных отношений. Рассматриваются отдельные административные договоры, заключаемые органами внутренних дел.*
Ключевые слова: *административный договор, государственная служба, полиция, государственные органы, административная ответственность.*

Abstract: *the article is devoted to problems of legal regulation of relations arising on the basis of administrative agreements with participation of organs of internal Affairs. Analyzes the opinions of scholars on the merits of the legal nature of administrative contracts and their role in the public law regulation of public relations. Discusses some of the administrative contracts concluded by the bodies of internal Affairs.*

Key words: *administrative contract, civil service, police, state organs, administrative responsibility.*

История административного договора как правового феномена насчитывает уже не одно столетие. Так, теория и практика государственного управления в XIX в. допускала возможность и необходимость сочетания государственно-властных и договорных форм регулирования общественных отношений. Например, известный французский юрист Л. Дюги, последователь теории Общественной службы; немецкие ученые Р. Лабанд, В. Еллинек, У. Апелът, а также другие представители западноевропейской юридической науки на рубеже XIX и XX столетий полагали, что в отношениях государства и общества допустимы не только властно-управленческие, но и другие правовые формы воздействия.

Известно, что российская правовая теория начала XX столетия во многом формировалась под воздействием доктринальных идей Западной Европы. Российские правоведы, так же как французские и немецкие ученые, исследовали институт публично-правового договора, его правовую природу, соотношение с частноправовыми договорами, обоснованность применения публично-договорного метода в регулировании общественных отношений.

На основе анализа нормативно-правовой базы Российского государства на рубеже XIX и XX столетий можно сделать вывод о том, что законодательство в указанный период не содержало норм, относящихся к ад-

министративным договорам, и это объясняется традиционной для России формой правления, т.е. абсолютной монархией, с характерным для нее исключительно императивным методом управления. Естественно, что в условиях самодержавия публичное управление основывалось только на административных актах как на уровне государства, так и в пределах местного самоуправления. Однако в теоретических изысканиях российские ученые-административисты допускали возможность применения договорных или добровольных начал в публичных отношениях. Например, А. И. Елистратов, ссылаясь на новейшую для того времени научную литературу, констатировал повышение интереса к договорным актам в административном праве, объясняя это ослаблением идеи властвующего государства и постепенным укреплением теории взаимозависимых людей. В этих условиях, как отмечал автор, «договорный акт становится принципиально столь же возможной формой административного акта, как и одностороннее волеизъявление должностного лица»¹. Впоследствии, в 20-х гг. XX столетия А. И. Елистратов, поддерживая идею договорных отношений публичного характера, указывал на идентичность публично-правового договора с административным договором².

Собственную точку зрения по поводу реализации публично-правовых отношений высказывал видный российский представитель полицейского и административного права В. В. Ивановский. Характеризуя «исполнительскую деятельность» государственных органов, он указывал, что в процессе такой деятельности могут возникать публично-правовые отношения, основанные как на свободном согласии сторон, так и в порядке принуждения. Иллюстрацией публично-правовых отношений, возникающих на добровольной основе, по мнению В. В. Ивановского, могло быть поступление на государственную службу³. В качестве примера добровольных начал публично-правовых отношений ученый приводил также функцию оказания государственных услуг: «...такое пользование ни для кого не обязательно, но раз между частным лицом и государственным учреждением состоится соглашение относительно такого пользования, то опять возникают публично-правовые отношения, так как частное лицо обязано при этом соблюдать установленные законом требования и условия, равно как и соответствующие должностные лица имеют при этом определенные права и обязанности»⁴.

После установления советской власти в период формирования государственных институтов, осложненный гражданской войной и экономической разрухой, единственным возможным методом управления оставался государственный диктат, основанный на политике военного коммунизма и господствующей концепции диктатуры пролетариата. На протяжении длительного времени, продолжавшегося весь период

¹ *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. М., 1914. С. 291.

² См.: *Елистратов А. И.* Очерк административного права. М., 1922. С. 95–100.

³ См.: *Ивановский В. В.* Учебник административного права (полицейское право. Право внутреннего управления). Казань, 1904.

⁴ Там же.

советской истории Российского государства, доминирующим методом государственного управления являлось властно-управленческое регулирование общественных отношений. Тем не менее в первые годы советской власти отдельные исследования в развивающейся административной науке были посвящены проблематике административных договоров. Примером подобных исследований является работа В. Л. Кобалевского «Очерки советского административного права», в которой ученый констатировал факт развития института административных договоров в рамках публично-правовых отношений. Признавая главенствующую роль административных норм в регулировании отношений между субъектами государственного управления, В. Л. Кобалевский указывал, что административные договоры также выступают необходимым инструментом регулирования публично-правовых отношений. Например, с помощью административных договоров государственные органы предоставляют право природопользования хозяйствующим субъектам⁵.

К теме административных договоров российские ученые возвращались еще неоднократно⁶, тем не менее отдельные исследования не носили системного характера и не смогли сформировать теоретическую основу, необходимую для создания нормативной базы рассматриваемого института.

Если в советские годы административный договор не являлся предметом активных исследований, то с изменением экономических отношений в обществе, переходом к рыночной экономике, дальнейшим развитием демократических принципов государственного управления существенно возрастает научно-теоретический интерес к проблемам договорного регулирования публично-правовых отношений. Популяризации темы договорных отношений в публично-правовой сфере способствовала осознанная необходимость кардинальной модернизации государственного аппарата, совершенствования российского административного законодательства.

С началом 1990-х гг. в специальной литературе появилось значительное число исследований, посвященных договорным административно-правовым отношениям⁷; их анализ свидетельствует о многообразных

⁵ См.: *Кобалевский В. Л.* Очерки советского административного права. Киев, 1924.

⁶ См., например: *Сперанская К.* Об административном договоре «Вестник Верховного Суда СССР». М., 1928. № 3(12); *Ямпольская Ц. А.* О теории административного договора // Советское государство и право. 1966. № 10; *Манохин В. М.* Хозяйственное обслуживание организаций и граждан. М., 1975. С. 149; *Юсупов В. А.* Право и советское государственное управление (административно-правовой аспект проблемы). Казань, 1976.

⁷ См., например: *Бахрах Д. Н.* Важные вопросы науки административного права // Государство и право. 1993. № 2. С. 37–45; *Яковлев В.* Новое в договорном праве // Право и экономика. 1994. № 12; *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. М., 1995; *Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н.* Проблемы современной теории административного договора // Правоведение. 1996. № 4. С. 47–63; *Стариков Ю. Н.* Административный договор : опыт законодательного регулирования в Германии

подходах к определению административного договора, его соотношению с договорами частноправового характера, понимаю атрибутивных признаков и порядку реализации такого договора.

Так, в рассматриваемый период научно-теоретические проблемы, связанные с публично-правовыми договорами, рассматривались Ю. А. Тихомировым, наделавшим их следующими признаками:

– одним из субъектов договора обязательно выступает участник, обладающий властными полномочиями от имени государства, органов местного самоуправления, формальные представители партий, иных общественных или международных организаций;

– другим субъектом договора выступает носитель властно-регулирующих функций (представитель государственных корпораций, представитель общественных интересов);

– предметом публично-правового договора непременно выступают вопросы властвования, управления или саморегуляции;

– в качестве обеспечения обязательств, вытекающих из договоров, могут выступать меры организационного, правового, экономического, платежно-расчетного характера⁸.

Более развернутая характеристика административных договоров дана Д. Н. Бахрахом:

– такие договоры направлены на достижение общественно-необходимых результатов, вследствие чего имеют организационное содержание;

– совокупность прав и обязанностей сторон договора отличается неравенством, поскольку предметом договора выступают управленческие, а не имущественные отношения, между субъектами административного права, один из которых является участником административного управления;

– российское законодательство не обеспечивает судебную защиту административных договоров, не содержит имущественных санкций, за невыполнение обязательств их сторонами;

– административный договор, не являясь самостоятельной формой управления, непосредственно связан с административным актом, административной деятельностью соответствующих органов;

– нормативной основой административно-договорной практики являются исключительно нормы административного права, при этом частные

// Государство и право. 1996. № 12. С. 40–52 ; Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов. М., 1997 ; Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1997 ; Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М., 2004 ; Климкин Н. С. Административный договор в системе договорных отношений Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2014. № 2. С. 43–55 ; Его же. Контракт о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (административно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002 ; Мелехова А. Ю. Административно-правовой договор в деятельности органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2012.

⁸ См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право. С. 183–184.

содержатся в законах и подзаконных актах, а общие нормы еще не разработаны;

– административный договор во многих случаях способен заменить административный акт;

– нарушение административного договора влечет наступление ответственности: общественной, дисциплинарной, политической, материальной, финансовой, а также иных видов принуждения;

– в зависимости от содержания административные договоры могут быть классифицированы на договоры о компетенции, об обслуживании, о выполнении государственных заказов и др. Сторонами административных договоров выступают субъекты управленческой деятельности, органы исполнительной власти и иные государственные (муниципальные) организации, субъекты управления и граждане⁹.

Приведенные выше характеристики (признаки) административного договора внесли весомый вклад в теорию административного права и послужили научным ориентиром для дальнейших исследований данной правовой конструкции. Тем не менее отдельные рассмотренные позиции, как представляется, требуют некоторого уточнения. Как справедливо отмечает Ю. Н. Старилов: «...в публично-правовом договоре (а также и в административном) противоположной стороной по отношению к постоянному участнику таких договоров – органов, обладающих властными полномочиями, – могут являться и субъекты, которые не являются в публично-правовой сфере носителями властно-регулирующих функций, например негосударственные частные предприятия и организации, граждане. Кроме того, при заключении административных договоров должны соблюдаться специфичные для них условия: удовлетворение общественного (публичного) либо государственного интереса; определение административного (публичного) режима реализации определенных задач и функций; осуществление контроля за его реализацией со стороны органов управления и др.»¹⁰.

На основе обобщения имеющихся в специальной литературе источников Ю. Н. Старилов предлагает детальную авторскую характеристику административного договора. По его мнению, административные договоры преследуют цель эффективного осуществления задач публичной службы и в силу этого содержат специфические обязательства, отличающие их от обычных гражданско-правовых договоров. К числу административных договоров необходимо относить договоры о концессии публичной (государственной) службы между органами исполнительной власти и юридическими лицами, предметом которых является передача последней части функций, связанных с обеспечением жизненно важных общественных потребностей и интересов граждан. Обязательным содержанием административных договоров должны стать, во-первых,

⁹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. С. 132–133.

¹⁰ Розенфельд В. Г., Старилов Ю. Н. Проблемы современной теории административного договора. С. 57.

контрольно-надзорные полномочия со стороны органов исполнительной власти; во-вторых, возможность установления экономических санкций в отношении контрагентов (предприятий, организаций) по договорам. Наряду с этим должна устанавливаться и взаимная ответственность сторон договора. Административными договорами являются также контракты органов исполнительной власти (местной администрации) с предприятиями о предоставлении налоговых льгот за поставку продукции, товаров для государственных нужд. В качестве административных договоров правомерно рассматривать договоры, заключаемые органами исполнительной власти с казачьими обществами по вопросам, имеющим публичный характер; договоры на переподготовку государственных служащих; договоры на дополнительное профессиональное образование федеральных гражданских служащих; договоры на обучение с последующим прохождением федеральной государственной службы¹¹.

Как полагает Ю. Н. Стариков, публичный режим административного договора должен характеризоваться следующим:

– заключаться административный договор должен исключительно в пределах компетенции органа исполнительной власти и только уполномоченным лицом либо компетентным коллегиальным органом;

– административный договор может быть расторгнут в одностороннем порядке органом исполнительной власти в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств другой стороной с применением к ней предусмотренных договором санкций;

– в процессе реализации административного договора орган исполнительной власти, являющийся стороной в договоре, должен быть наделен правомочиями контроля за его исполнением;

– административный договор может быть изменен органом исполнительной власти в одностороннем порядке в случае непредвиденных обстоятельств, при условии, если это не нарушает финансовых и других существенных условий договора;

– вопросы, связанные с обжалованием административно-договорных отношений, должны рассматриваться в зависимости от предмета договора в административных судах, арбитражных судах (до создания административных судов) в федеральных судах¹².

Рассмотренные выше положения об административном договоре показывают возрастающее его воздействие на общественные отношения в сфере публичного управления. Год от года расширяется сфера применения административно-договорных методов управления органами исполнительной власти. Несмотря на то что до настоящего времени концептуальные основы административно-договорного регулирования в Российской Федерации пока не разработаны, отсутствует единство понимания самого договора и принципов его реализации, тем не менее пра-

¹¹ См.: Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старикова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. Ч. 1. С. 614–618.

¹² См.: Там же. С. 619.

воприменительная практика в государственном управлении, а также на уровне местного самоуправления свидетельствует о расширяющейся сфере договорных начал в деятельности органов исполнительной власти.

Практика заключения административных договоров находит распространение и в сфере деятельности органов внутренних дел. Как известно, основным предназначением органов внутренних дел является защита жизни, здоровья, прав и свобод гражданского населения, борьба с преступностью, защита общественного порядка и безопасности населения, охрана собственности. Однако в процессе функционирования с целью реализации поставленных перед ними задач органы внутренних дел не только оказывают властно-управленческое воздействие на подконтрольные отношения, но также используют административно-договорные начала в качестве специфического способа регулирования, поскольку именно такой способ в соответствующих ситуациях является наиболее рациональным, логичным, эффективным и в ряде случаев единственно законным.

О применении административных договоров в практике органов внутренних дел упоминается в работах В. Г. Розенфельда, Ю. Н. Старилова¹³, К. С. Бельского¹⁴, а также в рассматриваемой тематике диссертационных исследований¹⁵.

Например, К. С. Бельский, характеризуя источники полицейского права, называет среди них и административный договор, который определяется как «взаимное соглашение двух или более сторон, содержащее нормы полицейского права и совершаемое с целью обмена определенными услугами полицейского характера»¹⁶. Иллюстрацией административных договоров, по мнению ученого, могут послужить соглашения подразделений органов внутренних дел с частными детективными и охранными агентствами об обеспечении правопорядка в соответствующих районах населенных пунктов. Сюда же относятся соглашения между органами внутренних дел субъектов РФ, предметом которых является противодействие различным формам преступности на территориях сопредельных субъектов РФ. К. С. Бельский обоснованно отмечает связанность административного договора и административного акта, поскольку договоры заключаются на основе административных актов и направлены на их исполнение.

Сложившаяся практика показывает, что в деятельности органов внутренних дел наиболее применимыми являются договоры с государствен-

¹³ См.: *Розенфельд В. Г., Старилов Ю. Н.* Проблемы современной теории административного договора.

¹⁴ См.: *Бельский К. С.* Полицейское право : лекционный курс / под ред. А. В. Куракина.

¹⁵ См., например: *Абдурахманов А. А.* Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997 ; *Мелехова А. Ю.* Административно-правовой договор в деятельности органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2012.

¹⁶ *Бельский К. С.* Полицейское право : лекционный курс. С. 85.

ными, муниципальными органами исполнительной власти; с иными (кроме органов внутренних дел) правоохранными органами; договоры о содействии граждан органам внутренних дел (на основе Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»); контракты о прохождении службы в органах внутренних дел.

Кроме того, подразделения вневедомственной охраны, находящиеся до недавнего времени в структуре МВД и переведенные в Федеральную службу войск национальной гвардии, заключают договоры на охрану имущества граждан, организаций.

Из всех названных договоров, заключаемых органами внутренних дел, лишь отдельные имеют относительное нормативное обеспечение как на уровне федерального законодательства, так и на уровне ведомственного регулирования. Например, законодательной основой заключения контракта о службе в органах внутренних дел выступает Конституция РФ, Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», приказ МВД России от 19 января 2012 г. № 34 «О примерной форме контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации». Несмотря на то что порядок заключения контракта о службе в органах внутренних дел регулируется административным законодательством и ведомственными подзаконными актами, в юридической науке до сих пор не прекращаются дискуссии о правовой природе подобных документов, отличии их от частноправовых договоров. Так, разграничение контракта о службе в органах внутренних дел как административного договора и трудового договора необходимо для того, чтобы сформулировать наиболее оптимальные и эффективные нормы регулирования государственной службы в органах внутренних дел. Эта задача не утрачивает актуальности в настоящее время в связи с необходимостью дальнейшего совершенствования административного законодательства в сфере деятельности органов внутренних дел и нормативно закреплённым в нем правилом субсидиарного применения норм трудового законодательства к служебным отношениям сотрудников органов внутренних дел.

Контракт о службе в органах внутренних дел в значительной мере соответствует признакам административного договора, сформулированным в теории административного права. Он заключается с целью, имеющей публичный характер, т.е. для комплектования органов внутренних дел. Контракт заключается между гражданином и субъектом, относящимся к системе государственных исполнительно-распорядительных органов. Порядок заключения контракта регулируется административным законодательством. Однако в процессе заключения контракта и его реализации возникает ряд вопросов, прежде всего, связанных с ответственностью сторон.

Как отмечалось выше, необходимым признаком административного договора является включение в его содержание обязательств сторон об ответственности. Согласно п. 13 приказа МВД России от 19 января

2012 г. № 34 «О примерной форме контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации» ответственность сторон контракта за неисполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей и взятых на себя обязательств по контракту наступает в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Как видно из текста примерного контракта, п. 4.13, 4.14, 4.15 предусматривается ответственность обучающегося в виде обязанности возместить затраты на его обучение, а также стоимость вещевого имущества (если не вышел срок) в случае досрочного отчисления из образовательной организации системы МВД России. Обращает внимание тот факт, что ответственность обучающегося определена конкретно, а ответственность государственного органа – абстрактно. Отсюда возникает вопрос: должен ли публичный режим административного договора предусматривать ответственность обеих сторон, если да, то в какой мере допустима специфика ответственности государственного органа публичного управления? В настоящее время норма об ответственности органа исполнительной власти в соответствии с примерной формой контракта о службе в органах внутренних дел Российской Федерации имеет бланкетный характер и никакой спецификой не характеризуется.

Рассуждая о пределах и принципах ответственности сторон административного договора, необходимо учитывать следующее. Административный договор – это не административный акт, и его содержание должно основываться на договорных началах, не исключающих применения принципов частного права, например таких, как: принцип свободы договора; принцип сотрудничества сторон договорного правоотношения; принцип разумности участников правоотношений; принцип надлежащего исполнения; принцип реального исполнения; принцип разумности и добросовестности. Применение названных принципов в административно-договорном регулировании вполне логично и не противоречит задачам публичного управления.

Вместе с тем нельзя не учитывать тот факт, что наряду с диспозитивным способом регулирования частноправовых отношений используется еще и способ императивный, не учитывающий в определенной степени базисный принцип гражданского права – принцип равноправия сторон. Так, в предпринимательском праве находит практику применения предпринимательский договор присоединения. Договоры присоединения наиболее часто заключаются в банковской сфере и не предполагают возможности изменения условий как до их заключения, так и в процессе реализации договоров. Сторона, которой предлагают заключение такого договора, либо принимает его условия полностью, либо договор не заключается. Именно такой подход используется при заключении контракта о службе в органах внутренних дел.

Следующий вопрос, который возникает в отношении административно-договорного регулирования, это насколько возможно и оправдано одностороннее предоставление особого статуса субъектам административных договоров, являющихся государственно-властными органами? Для

ответа на данный вопрос целесообразно обратиться к материалам судебно-арбитражной практики рассмотрения дел о неосновательном обогащении. В соответствии со ст. 1102 Гражданского кодекса РФ лицо, которое неосновательно обогатилось за счет другого лица, обязано возвратить последнему неосновательное обогащение. Таким образом, в случае если между исполнительно-распорядительным органом и другой стороной возникают гражданско-правовые отношения, то они регулируются гражданским законодательством. Но в соответствии с правовой позицией ФАС ВСО¹⁷ разъясняется, что если отношения между спорящими сторонами носят административный характер, то к ним не могут быть применены положения гражданского законодательства о взыскании неосновательного обогащения. Данный пример является подтверждением вывода, что все условия административного договора должны регулироваться нормами административного законодательства.

Возвращаясь к вопросу о деликтоспособности органов исполнительной власти, необходимо констатировать, что административной науке еще предстоит ответить на вопрос об их ответственности в административно-договорных отношениях.

Другим примером административного договора, связанного с подготовкой кадров, является договор, заключаемый между органами внутренних дел и гражданами, на обучение в образовательных организациях, не входящих в систему органов внутренних дел. Правовой основой для такого договора выступает Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии со ст. 77 которого органам внутренних дел на основе государственного заказа предоставлены полномочия заключать договоры на обучение будущих сотрудников органов внутренних дел в гражданских вузах. Данный способ подготовки кадров для службы в органах внутренних дел объясняется тем, что проблема комплектования в системе МВД России не может быть разрешена с помощью выпускников ведомственных образовательных организаций, прежде всего в силу их малочисленности. Количество ежегодно выпускаемых ими специалистов покрывает потребности органов внутренних дел примерно на десять процентов, что обостряет проблему их комплектования.

Но не только количественный показатель выпускников ведомственных образовательных организаций не удовлетворяет заказчика. Существует также проблема «сезонности» выпускников. Как известно, государственная аттестация и вручение дипломов происходят в образовательных организациях МВД России в июле-августе. Соответственно, в это же время выпускники прибывают по месту распределения в территориальные органы для прохождения службы. Однако потребность в кадрах в территориальных органах не может быть на 100 процентов интегрирована с цикличностью учебного процесса и зависеть от окончания учебного года.

¹⁷ Постановление ФАС ВСО от 27 сентября 2005 г. № А3310468/04-с2-Ф02-4405.

При возникновении вакансий в период, соответствующий учебному году, практические органы вынуждены осуществлять поиск потенциальных сотрудников, используя другие источники.

Идея подготовки кадров на основе государственных заказов далеко не оригинальная в системе профессионального образования, поскольку широко использовалась в советское время. Тем не менее, как представляется, механизм реализации ст. 77 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вызывает ряд вопросов.

В п. 3 ст. 77 рассматриваемого закона указывается, что размещение государственного заказа происходит в учебных заведениях, «имеющих государственную аккредитацию по соответствующим образовательным программам». Это вызывает вопрос об источниках финансирования данных учебных заведений, ответ на который содержится в Положении о заключении договора на обучение между Министерством внутренних дел Российской Федерации (его территориальным органом на окружном, межрегиональном или региональном уровне) и гражданином Российской Федерации, предусматривающем обязательство последующего прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 14 января 2013 г. № 21¹⁸, где закреплено, что образовательная организация должна быть государственной, имеющей аккредитацию. Однако такую редакцию можно считать как расширительным толкованием закона, так и противоречием закону, поскольку в самом законе категория собственника образовательной организации не указана.

В целях реализации ст. 77 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел вправе заключать договоры на подготовку специалиста с гражданином, обучающимся в образовательной организации. Каким же требованиям должен отвечать гражданин, чтобы с ним был заключен подобный договор? В соответствии с п. 2 Положения о заключении договора на обучение между Министерством внутренних дел Российской Федерации (его территориальным органом на окружном, межрегиональном или региональном уровне) и гражданином Российской Федерации, предусматривающего обязательство последующего прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации гражданин должен: достигнуть 18 лет; владеть русским языком; иметь соответствующее здоровье; получать первое образование по дневной форме обучения; обучаться за счет средств из федерального бюджета.

Представляется, что условие обучения гражданина только за счет средств федерального бюджета существенно ограничит сферу применения государственного заказа на подготовку кадров для органов внутрен-

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 3. Ст. 172.

них дел и, соответственно, возможность более широкого конкурентного отбора кандидатов из числа обучающихся. Как известно, в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹⁹ образование может быть получено как за государственный счет, так и на платной основе, при этом условия платного обучения регламентируются локальными нормативными актами образовательных организаций и законодательством Российской Федерации.

Наряду с этим ни в Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ни в Положении о заключении договора на обучение, утвержденном Указом Президента РФ от 14 января 2013 г. № 21, не предусматривается порядок прохождения медицинской комиссии для определения пригодности конкурсанта к службе в органах внутренних дел и участия в конкурсе для заключения договора об обучении и дальнейшей службе.

Договор на обучение в интересах органов внутренних дел заключается на основе типовой формы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 9 февраля 2013 г. № 103 «Об утверждении типового договора на обучение между Министерством внутренних дел Российской Федерации (его территориальным органом на окружном, межрегиональном или региональном уровне) и гражданином Российской Федерации, предусматривающего обязательство последующего прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, и о размере и порядке осуществления дополнительной выплаты гражданам Российской Федерации, заключившим такие договоры»²⁰.

В разделе III типового договора предусматривается ответственность сторон за его невыполнение. При этом ответственность гражданина установлена исходя из его обязанности возместить затраты органов внутренних дел, связанные с реализацией договора. Это нельзя сказать в отношении ответственности другой стороны, т.е. органов внутренних дел: «...в случае отказа ОВД от заключения с Гражданином срочного контракта после получения Гражданином документа об образовании и о квалификации при соблюдении им условий договора ОВД выплачивает Гражданину в месячный срок с даты вынесения решения об отказе в заключении с Гражданином срочного контракта единовременную выплату, равную двукратному размеру месячного оклада по специальному званию лейтенанта полиции». Указанная гипотеза вызывает вопросы: во-первых, почему такая сумма; во-вторых, вправе ли гражданин взыскать моральный ущерб; в-третьих, наступит ли ответственность, если отказ ОВД от выполнения обязательств по договору произойдет не после получения документа об образовании, а в период обучения?

Следующий анализируемый договор относится к сфере оперативно-розыскной деятельности. В соответствии со ст. 17 Федерального закона

¹⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53 (ч.1). Ст. 7598.

²⁰ Там же. 2013. № 7. Ст. 648.

от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» граждане могут привлекаться на добровольной основе к оперативно-розыскным мероприятиям. Содействие правоохранительным органам возможно на основе заключенных контрактов. Какого рода эти контракты?

Например, А. Шумилов, А. Демин отмечают влияние норм гражданского права на указанные отношения. Может ли это быть трудовым договором? Ведь ряд фактов свидетельствует в пользу такого вывода. Так, ч. 6 ст. 18 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» устанавливает, что «граждане, сотрудничающие по контракту с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, в качестве основного рода занятий, имеют право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации. Период такого сотрудничества засчитывается в страховой стаж указанных граждан на основании сведений органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность». Однако судебная практика опирается на другие выводы. Примечательным в этом плане является апелляционное определение Верховного Суда РФ от 10 ноября 2014 г. № 80-АПГ14-8 по иску Кочедыкова Э. П. к Управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Ульяновску о возложении обязанности внести запись в трудовую книжку о периоде работы. Ответчик работодателем Кочедыкова Э. П. не считал, поскольку истец не состоял в штате у ответчика, в связи с чем ответчик не производил за него уплату страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, следовательно, оснований для внесения в трудовую книжку истца записи о периоде его сотрудничества на контрактной основе с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, не имеется. На основании изученных материалов дела суд пришел к выводу, что правоотношения, связанные с заключением контракта с гражданами, выразившими согласие содействовать органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, регулируются Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», такой контракт не идентичен ни контракту о прохождении службы в органах внутренних дел, ни трудовому договору. Указанная правовая позиция представляется единственно верной, поскольку рассмотренный контракт является типичным административным договором.

*Воронежский институт МВД России
Матвеев С. П., доктор юридических наук,
профессор кафедры гражданско-правовых и экономических дисциплин*

*E-mail: ser35031333@yandex.ru
Тел.: 8 (473) 200-53-01*

Voronezh Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs

*Matveev S. P., Doctor of Legal Sciences,
Professor of the Civil Law and Economic Department*

*E-mail: ser35031333@yandex.ru
Tel.: 8 (473) 200-53-01*