

8. Романович, А.Н. Транспортные правоотношения / А.Н. Романович. Минск : Университетское, 1984.

9. Шварц, Х.И. Правовое регулирование перевозок на автомобильном транспорте / Х.И. Шварц. М. : Юрид. лит., 1966.

Дата поступления в редакцию: 05.01.13

*A.V. Voitul, an associate of the scientific and pedagogical faculty of the Academy of the Ministry of Interior of the Republic of Belarus, lecturer of the chair of civil and labour law of the Academy of the Ministry of Interior of the Republic of Belarus*

## OF THE SPECIAL RULES OF LIABILITY FOR BREACH OF OBLIGATIONS UNDER THE CARRIAGE OF CARGO

Keywords: road transport, contract of carriage, carrier, commitment, civil liability.

*Consider special rules of contractual liability for non-performance or improper performance of obligations under the carriage of cargo. The attention on the features of this type of property accountability. Based on an analysis of national legislation of the Republic of Belarus and the rules of private international law justifies the need to improve the legal regulation of possible cases of the carrier's liability in international road freight transport.*

УДК 349.2

*А.А. Греченков, кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского и трудового права Академии МВД Республики Беларусь*

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МАТЕРИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЛИЦ РЯДОВОГО И НАЧАЛЬСТВУЮЩЕГО СОСТАВА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Ключевые слова: сравнительный анализ, материальная ответственность, материальный ущерб, возмещение ущерба.

*Приводится характеристика Положения о материальной ответственности лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Республики Беларусь. Проводится сравнительный анализ Положения и ранее принятых актов законодательства, регулирующих вопросы материальной ответственности, – Трудового кодекса Республики Беларусь и Положения о материальной ответственности военнослужащих.*

До недавнего времени при решении вопросов, связанных с привлечением к материальной ответственности лиц рядового и начальствующего состава (сотрудников) органов внутренних дел, возникали определенные сложности. С одной стороны, Трудовой кодекс Республики Беларусь (ТК) и иные акты законодательства о труде здесь не применялись. С другой стороны, Положение о материальной ответственности военнослужащих, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 ноября 2004 г. № 1477, которым следовало руководствоваться на практике, по своему содержанию (используемой терминологии, видам имущества и пр.) рассчитано именно на военнослужащих.

Ситуация изменилась после принятия Положения о прохождении службы в органах внутренних дел Республики Беларусь, утвержденного указом Президента Республики Беларусь от 15 марта 2012 г. № 133. В п. 10 Положения предусмотрено, что сотрудники несут материальную ответственность за материальный ущерб, причиненный государству при исполнении служебных обязанностей, в соответствии с Положением о материальной ответственности лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Республики Беларусь, утверждаемым Советом Министров Республики Беларусь. Реализацией данной нормы явилось принятие постановления Совета Министров Республики Беларусь от 27 августа 2012 г. № 789, которым было утверждено Положение о материальной ответственности лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Республики Беларусь (далее – Положение). Положением устанавливаются основания и порядок привлечения к материальной ответственности сотрудников – лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Республики Беларусь за материальный ущерб, причиненный ими государству при исполнении служебных обязанностей, а также порядок определения размера ущерба и его возмещения. Сравнительный анализ Положения и ранее принятых нормативных правовых актов позволяет констатировать, что в Положении закреплены основные подходы к решению вопросов материальной ответственности, которые имеют место в указанных актах. Вместе с тем некоторые вопросы решены по-иному и, к сожалению, не всегда удачно.

Так, по аналогии с ранее принятыми нормативными правовыми актами Положение определяет четыре основных этапа (стадии) привлечения сотрудника к материальной ответственности:

определение условий, при одновременном наличии которых может иметь место привлечение сотрудника к материальной ответственности;

определение вида (размера) материальной ответственности сотрудника – полная или ограниченная;

определение размера причиненного сотрудником ущерба;

определение порядка возмещения ущерба – добровольный или принудительный, если принудительный – то внесудебный (бесспорный) или судебный.

Положение, как и ТК, устанавливает, что при определении размера причиненного сотрудником ущерба учитывается только реальный ущерб, упущенная выгода не учитывается (в Положении о материальной

ответственности военнослужащих для обозначения указанных видов ущерба до сих пор используется устаревшая терминология, которая применялась в ТК до 2007 г., – «прямой действительный ущерб» и «неполученные доходы»).

При этом в отличие от ТК и по аналогии с Положением о материальной ответственности военнослужащих исключения из данного правила (когда ущерб, причиненный не при исполнении трудовых обязанностей, возмещается с учетом неполученных доходов) не предусмотрено. В результате в случае причинения ущерба не при исполнении служебных обязанностей сотрудник, очевидно, будет возмещать только реальный ущерб, что вряд ли правильно.

В отличие от ТК и по аналогии с Положением о материальной ответственности военнослужащих Положение раскрывает понятие реального ущерба. Под ним понимается утрата или повреждение имущества, а также расходы, которые орган внутренних дел Республики Беларусь произвел или должен будет произвести для восстановления нарушенного права. При этом к имуществу относятся оружие, боеприпасы, горючее, смазочные материалы, специальные жидкости, продовольствие, вещевое имущество, здания, сооружения и иное имущество, в том числе деньги, ценные бумаги, находящиеся в государственной собственности. Вместе с тем, как и ранее принятые нормативные правовые акты, понятие упущенной выгоды Положение не раскрывает.

По аналогии с ранее принятыми нормативными правовыми актами в Положении раскрывается понятие противоправного поведения сотрудника. Под ним понимается деяние (действие или бездействие) сотрудника, при котором он не выполняет или ненадлежащим образом выполняет свои служебные обязанности, установленные актами законодательства, в том числе Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Республики Беларусь, Присягой лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Республики Беларусь, а также условия заключенного с ним контракта о службе в органах внутренних дел и приказы начальников.

Характерно, что по аналогии с Положением о материальной ответственности военнослужащих Положение не допускает привлечение сотрудника к материальной ответственности за ущерб, причиненный при исполнении приказа начальника органа внутренних дел, а также в результате правомерных действий. В случае причинения сотрудником ущерба при исполнении неправомерного приказа начальника органа внутренних дел ответственность возлагается на начальника, отдавшего такой приказ. Согласно Положению к начальникам органов внутренних дел Республики Беларусь относятся прямые и непосредственные начальники, имеющие право по своему служебному положению или специальному званию отдавать подчиненным сотрудникам приказы и требовать их исполнения.

Вместе с тем, как и в ранее принятых нормативных правовых актах, в Положении не нашли отражения иные обстоятельства, которые согласно сложившейся практике исключают противоправность деяния, следовательно и материальную ответственность. Это, в частности, обоснованный риск, непреодолимая сила, необходимая оборона и крайняя необходимость (уточним, что согласно ТК недопустимо возложение на работника ответственности только в одном из подобных случаев – за вред, который относится к категории нормального производственно-хозяйственного риска).

Положение, как и ранее принятые нормативные правовые акты, не раскрывает понятия прямой причинной связи между противоправным поведением и наступившим ущербом. О наличии прямой причинной связи между противоправным поведением сотрудника и возникшим ущербом можно говорить в случае, если непосредственной причиной ущерба являлось именно противоправное поведение сотрудника, а не какие-либо иные обстоятельства.

В качестве недостатка можно также указать, что, как и ранее принятые нормативные правовые акты, Положение не раскрывает понятие формы вины. На практике для привлечения сотрудника к материальной ответственности имеет значение любая форма вины – умысел или неосторожность. При этом согласно законодательству форма вины может предопределять вид (размер) материальной ответственности – полную или ограниченную. В отличие от ТК и по аналогии с Положением о материальной ответственности военнослужащих в Положении не нашло отражение еще одно исключительно важное правило – о презумпции невиновности сотрудника в причинении ущерба. Очевидно, что на практике во многих случаях сотрудники будут вынуждены доказывать отсутствие своей вины в причинении ущерба, чего в принципе быть не должно.

По аналогии с ранее принятыми нормативными правовыми актами Положением предусмотрены два вида материальной ответственности сотрудников – полная и ограниченная. Сотрудники несут материальную ответственность в полном размере ущерба в случаях, если ущерб причинен:

сотрудником, с которым заключен письменный договор о полной материальной ответственности, за необеспечение сохранности имущества и других ценностей, переданных ему для хранения или других целей. Примерная форма договора о полной материальной ответственности утверждается МВД;

сотрудником, которому имущество было передано под отчет по разовой доверенности или другим разовым документам для хранения, перевозки, выдачи, пользования и других целей;

преступлением. При этом освобождение сотрудника от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям не освобождает его от материальной ответственности;

умышленным уничтожением или умышленным повреждением (порчей) или другими умышленными действиями независимо от того, содержат ли они признаки преступления;

недостачей имущества, выданного сотруднику в пользование для исполнения служебных обязанностей; сотрудником, находившимся в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения.

Ограниченную материальную ответственность несут:

сотрудники (за исключением нижеуказанных случаев) – в размере ущерба, но не свыше среднего месячного денежного довольствия, за порчу или уничтожение по небрежности имущества, выданного им в пользование для исполнения служебных обязанностей;

курсанты учреждений образования МВД – в размере ущерба, но не свыше одной базовой величины, за порчу или уничтожение по небрежности имущества, выданного им в пользование для исполнения служебных обязанностей;

начальники органов внутренних дел – в размере ущерба, но не свыше трехкратного среднего месячного денежного довольствия, если ущерб причинен неправильной постановкой учета и хранения имущества, непринятием необходимых мер к предотвращению его хищения, уничтожения, повреждения (порчи).

При этом в вышеуказанных случаях среднее месячное денежное довольствие определяется как сумма ежемесячно выплачиваемых видов денежного довольствия в расчете за полный месяц исходя из их размеров, установленных сотруднику на первое число месяца принятия решения о возмещении ущерба, причиненного государству.

Следует обратить внимание, что в отличие от ранее принятых нормативных правовых актов Положение не отдает приоритета полной материальной ответственности, поскольку не содержит нормы о том, что сотрудники, как правило, несут полную материальную ответственность. Полагаем, что такой подход является не вполне логичным и может повлечь серьезные трудности при правоприменении. Так, очевидно, становится открытым вопрос о том, какую ответственность (полную или ограниченную) должен нести сотрудник при его освобождении от уголовной ответственности по нереабилитирующим основаниям; за порчу или уничтожение по небрежности зданий, сооружений, автомобилей, компьютерной техники и иного имущества, которое обслуживается сотрудником, но не передается в его пользование.

В отличие от ранее принятых нормативных правовых актов Положение предусматривает ведомственный порядок определения размера ущерба. Такое определение производится в порядке, установленном МВД. Следовательно для реализации указанной нормы необходимо принятие соответствующего нормативного правового акта (постановления или приказа) МВД.

Положением подробно регламентируется порядок возмещения ущерба. По аналогии с ранее принятыми нормативными правовыми актами предусматривается добровольный и принудительный порядок возмещения ущерба. Так, сотрудник, причинивший ущерб, а также необоснованно получивший денежные средства в виде денежного довольствия, материальной помощи и иных выплат, может добровольно возместить ущерб (вернуть необоснованно полученные денежные средства). Сотрудник, причинивший ущерб, может передать для его возмещения равноценное имущество или исправить поврежденное. При этом в отличие от Положения о материальной ответственности военнослужащих Положение не содержит перечня имущества, не подлежащего замене равноценным. В этот перечень включены вооружение и военная техника, комплектующие изделия, запасные части, агрегаты и приборы к вооружению и военной технике (если они не используются в других отраслях) и т. д. Полагаем, что подобный перечень был бы уместен и в Положении с учетом специфики имущества, находящегося в распоряжении органов внутренних дел.

При отказе сотрудника возместить ущерб добровольно применяется принудительный порядок, аналогичный предусмотренному Положением о материальной ответственности военнослужащих. Так, если размер ущерба на день его обнаружения не превышает 100 базовых величин, возмещение ущерба осуществляется на основании приказа начальника органа внутренних дел о выявленном размере ущерба и взыскании соответствующей суммы с виновного сотрудника путем ежемесячных удержаний из денежного довольствия сотрудника. В остальных случаях возмещение ущерба производится в судебном порядке.

Положение, как и Положение о материальной ответственности военнослужащих, предусматривает проведение служебной проверки по факту обнаружения ущерба. Начальник органа внутренних дел при обнаружении ущерба обязан в трехдневный срок назначить служебную проверку для установления обстоятельств причинения ущерба, его размера, виновных лиц и степени их вины. Такая проверка проводится в порядке, определяемом МВД. Служебная проверка может не проводиться, если обстоятельства причинения ущерба, его размер и виновные лица установлены в результате проверки, дознания или предварительного следствия либо судом.

После установления обстоятельств причинения ущерба, его размера, виновных лиц и степени их вины начальник (вышестоящий начальник) органа внутренних дел в двухнедельный срок со дня окончания служебной проверки (поступления материалов проверки, дознания, предварительного следствия или судебного постановления) издает приказ о привлечении к материальной ответственности или обеспечивает направление материалов в суд, если ущерб не был возмещен добровольно до окончания служебной проверки (поступления материалов проверки, дознания, предварительного следствия или вступления в

законную силу судебного постановления). Приказ о привлечении к материальной ответственности доводится сотруднику, причинившему ущерб, под подпись.

Положением установлен порядок обжалования сотрудником приказа о привлечении его к материальной ответственности. Данный порядок разъясняется при доведении этого приказа сотруднику, о чем в нем делается отметка, удостоверенная подписью сотрудника. Приказ о привлечении к материальной ответственности сотрудник может обжаловать в месячный срок со дня ознакомления с ним вышестоящему начальнику органа внутренних дел или в суд. Обжалование приказа о привлечении к материальной ответственности вышестоящему начальнику органа внутренних дел или в суд не является основанием для приостановления удержаний из денежного довольствия сотрудника. Вышестоящий начальник органа внутренних дел имеет право проверять обоснованность привлечения к материальной ответственности сотрудника и правильность определения размера взыскиваемой суммы, в том числе по его жалобе. В случае несоответствия приказа о привлечении к материальной ответственности требованиям Положения вышестоящий начальник органа внутренних дел издает приказ об отмене приказа о привлечении к материальной ответственности, в котором предусматривается одно из следующих решений:

- возвратить материалы служебной проверки для проведения дополнительной служебной проверки;
- назначить новую служебную проверку;
- возвратить необоснованно удержанную сумму.

По аналогии с Положением о материальной ответственности военнослужащих Положением определен порядок взыскания ущерба в случаях, если сотрудник его не возместил или возместил не полностью. Так, в случае, если привлеченный к материальной ответственности сотрудник на основании приказа о привлечении к материальной ответственности не полностью возместил ущерб ко дню увольнения со службы в органах внутренних дел, оставшуюся за ним задолженность взыскивает судебный исполнитель по месту жительства (месту пребывания) или месту работы сотрудника, причинившего ущерб и уволенного со службы в органах внутренних дел, в бесспорном порядке на основании исполнительной надписи нотариуса. Документы, необходимые для дальнейшего исполнения исполнительной надписи, начальник органа внутренних дел высылает в суд по месту жительства (месту пребывания) или месту работы сотрудника, причинившего ущерб и уволенного со службы в органах внутренних дел.

В случае, если сотрудник, причинивший ущерб, уволен со службы в органах внутренних дел и не был привлечен к материальной ответственности, взыскание с него ущерба осуществляется в судебном порядке по иску соответствующего органа внутренних дел.

В случае перевода к новому месту службы сотрудник, привлеченный к материальной ответственности и не возместивший ущерб, возмещает его по новому месту службы на основании записи в денежном аттестате сотрудника.

Если решение о привлечении к материальной ответственности сотрудника, причинившего ущерб, не было принято до его перевода к новому месту службы, начальник органа внутренних дел по окончании служебной проверки (при поступлении материалов проверки, дознания, предварительного следствия или судебного постановления) обязан принять решение:

о направлении в пятидневный срок к новому месту службы сотрудника материалов служебной проверки (материалов проверки, дознания, предварительного следствия или судебного постановления) для привлечения его к материальной ответственности – при размере ущерба, не превышающем 100 базовых величин. Привлечение к материальной ответственности в этом случае осуществляется по новому месту службы сотрудника в вышеуказанном порядке;

о направлении соответствующих материалов в суд в вышеуказанном порядке – при размере ущерба, превышающем 100 базовых величин.

Приказ о привлечении к материальной ответственности издается в 10-дневный срок со дня поступления с прежнего места службы сотрудника материалов служебной проверки (материалов проверки, дознания, предварительного следствия или судебного постановления), необходимых для принятия решения о привлечении его к материальной ответственности. Выписка из приказа о привлечении к материальной ответственности направляется к прежнему месту службы сотрудника в 10-дневный срок после его издания.

Положение, как и Положение о материальной ответственности военнослужащих, предусматривает порядок и размеры удержаний из денежного довольствия сотрудника для возмещения ущерба. Такие удержания производятся в размере 20 % от суммы денежного довольствия сотрудника, оставшейся после удержания налогов, а для возмещения ущерба, причиненного преступлением, – в размере 50 % от суммы денежного довольствия сотрудника, оставшейся после удержания налогов.

Если из денежного довольствия сотрудника осуществляются другие денежные удержания, предусмотренные законодательством, то общий размер всех денежных удержаний не может превышать 50 % от суммы денежного довольствия сотрудника, оставшейся после удержания налогов, если иное не предусмотрено законодательством. Данное ограничение не распространяется на удержания из денежного довольствия сотрудника при взыскании алиментов на несовершеннолетних детей. При этом за сотрудником должно быть сохранено не менее 30 % от суммы денежного довольствия.

Удержания из денежного довольствия сотрудника производятся в очередности, установленной Гражданским процессуальным кодексом Республики Беларусь для удовлетворения требований о взыскании по исполнительным документам.

По аналогии с Положением о материальной ответственности военнослужащих Положение устанавливает, что сотрудник может быть привлечен к материальной ответственности в течение трех лет со дня обнаружения ущерба (согласно ТК для обращения нанимателя в суд по вопросам взыскания материального ущерба, причиненного ему работником, предусмотрен менее продолжительный срок – один год со дня обнаружения ущерба).

Положение, как и ранее принятые нормативные правовые акты, предусматривает, что возмещение ущерба производится независимо от привлечения сотрудника, которым причинен ущерб, к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за противоправное поведение.

Таким образом, принятие Положения является важным положительным шагом на пути совершенствования законодательства о материальной ответственности сотрудников органов внутренних дел. В целом в данном акте законодательства имеют место правильные обоснованные подходы к решению основных вопросов материальной ответственности сотрудников, многие из которых содержатся в ранее принятых нормативных правовых актах. Вместе с тем в Положении имеются определенные недостатки, которые определяют необходимость дальнейшего совершенствования этого документа.

Дата поступления в редакцию: 19.11.12

*A.A. Grechenkov, candidate of law, associate professor, professor of the chair of civil and labour law of the Academy of the Ministry of Interior of the Republic of Belarus*

#### LEGAL REGULATION OF THE LIABILITY OF PERSONS SOLDIERS AND OFFICERS OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES

Keywords: comparative analysis, liability, property damage, damages.

*The article under consideration describes The Regulations on material responsibility of the ranks and commanding staff of the law enforcement bodies in the Republic of Belarus. The Regulations has been comparatively analyzed with the adopted earlier legislative acts containing the issues of material responsibility, i.e. between the Labour Code of the Republic of Belarus and The Regulations on material responsibility of the military personnel.*

УДК 351.74

*A.B. Григорьев, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь*

#### ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ (1917–1918 гг.)

Ключевые слова: органы внутренних дел, советская милиция, организационно-правовые формы, рабоче-крестьянская милиция, классовый принцип, постоянный централизованный штат, государственный орган охраны общественного порядка.

*На основе анализа постановления «О рабочей милиции» и инструкции «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» исследуются правовые и организационные основы создания советской милиции на территории Беларуси (1917–1918 гг.). Обращается особое внимание на формирование постоянного профессионального государственного органа охраны общественного порядка. Подчеркивается, что в основе организации и деятельности советской милиции лежал классовый принцип. Автор приходит к выводу, что основным назначением ОВД явилось обеспечение воли пришедшей к власти большевистской партии, что в конечном итоге и предопределило их роль в механизме советского государства.*

Изучение опыта становления и развития органов внутренних дел имеет теоретическое и практическое значение для развития системы управления ими, повышения эффективности их деятельности в современных условиях и дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего эти процессы. Критическое переосмысление многих стереотипов о становлении, обязанностях, задачах, месте и роли органов внутренних дел в государстве требует тщательной научно-теоретической проработки, что позволит по-новому взглянуть на многие проблемы истории нашей страны, в том числе и связанные с деятельностью органов внутренних дел. В этой связи особую актуальность приобретают проблемы становления советской милиции, с которой началось конкретное формирование всей системы органов внутренних дел, в том числе и на территории Беларуси. Процессы государственно-правового строительства были настолько динамичными, что не могли не затронуть ее организационную структуру и функционирование.

На II Всероссийском съезде Советов 26 октября 1917 г. был создан Народный комиссариат внутренних дел (НКВД), в компетенцию которого наряду с вопросами организации охраны общественного порядка и борьбы с преступностью входило управление местными хозяйственными делами, статистикой, медицинскими и многими другими вопросами [7, с. 120–123, 398]. Поскольку органы внутренних дел в советский