

# ЮРИДИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ  
№ 4 (27). 2014

## Редакционная коллегия:

**Ю. Е. Аврутин**,  
д-р юрид. наук, проф.;

**Ю. В. Астафьев**,  
канд. юрид. наук, доц.;

**М. О. Баев**,  
д-р юрид. наук, проф.;

**О. Я. Баев**,  
д-р юрид. наук, проф.;

**О. В. Баулин**,  
д-р юрид. наук, проф.;

**П. Н. Бирюков**,  
д-р юрид. наук, проф.;

**Т. М. Бялкина**,  
д-р юрид. наук, проф.;

**В. В. Гриценко**,  
д-р юрид. наук, проф.;

**Т. Д. Зражевская**,  
д-р юрид. наук, проф.;

**А. В. Малько**,  
д-р юрид. наук, проф.;

**Ю. Б. Носова**,  
канд. юрид. наук, преп.  
(отв. секретарь);

**Е. И. Носырева**,  
д-р юрид. наук, проф.;

**К. К. Панько**,  
д-р юрид. наук, проф.;

**В. А. Панюшкин**,  
канд. юрид. наук, проф.;

**С. В. Передерин**,  
д-р юрид. наук, проф.;

**Ю. Г. Просвирнин**,  
д-р юрид. наук, проф.;

**М. В. Сенцова**,  
д-р юрид. наук, проф.;

**Ю. В. Сорокина**,  
д-р юрид. наук, проф.;

## СОДЕРЖАНИЕ

### ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ, КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

**Матвеева Т. А.** Необходимость конституционного регулирования интеграционных процессов на постсоветском пространстве ..... 5

### ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА

**Лебедева Е. Н.** Взаимодействие целей, приоритетов и задач правостимулирующей политики в государстве ..... 11

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

**Судакова С. В.** Современные тенденции укрупнения муниципальных образований в Российской Федерации: за и против ..... 19

### СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ПРАВОСУДИЕ

**Стариков Ю. Н.** Судебный нормоконтроль как способ обеспечения законности публичного управления ..... 24

**Хорунжий С. Н.** Юридическая природа законной силы судебного решения ..... 36

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

**Буравлев Ю. М.** Ротация государственных служащих как средство профилактики правонарушений в системе государственной службы ..... 43

**Загонова Д. А.** Юридическое значение административно-правовых запретов в сфере обеспечения здоровья и благополучия населения: общие положения ..... 51

**Смолянинова Ю. К.** Принцип письменности и устности в административном судопроизводстве ..... 55

**Пешкова Т. В.** Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции: сравнительно-правовой анализ норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и законопроекта «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» ..... 58

**Ю. Н. Стариков,**  
д-р юрид. наук, проф.  
(отв. редактор);  
**В. В. Трухачев,**  
д-р юрид. наук, проф.;  
**Л. В. Туманова,**  
д-р юрид. наук, проф.;  
**В. В. Ячевский,**  
канд. юрид. наук, проф.

**Адрес редакции:**

394006 Воронеж, пл. Ленина, 10а, к. 707

E-mail: juristar@vmail.ru

Ведущий редактор издательской  
группы **Н. Н. Масленникова**

Подписано в печать 18.11.2014.

Формат 60×84/8.

Уч.-изд.л. 14,5.

Усл. п. л. 14,6. Тираж 500. Заказ 745

Издательский дом ВГУ  
394000 Воронеж, пл. Ленина, 10

Отпечатано в типографии  
Издательского дома ВГУ  
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3

Издание зарегистрировано  
в Федеральной службе по надзору  
в сфере связи, информационных  
технологий и массовых коммуникаций  
(Роскомнадзор)  
ПИ № ФС 77-57599 от 8 апреля 2014 г.

Журнал входит в систему РИНЦ  
(Российский индекс  
научного цитирования)  
на платформе elibrary.ru

© Воронежский государственный  
университет, 2014  
© Оформление, оригинал-макет.  
Издательство Воронежского  
государственного университета, 2014

**Щепкин Д. Ю.** Проблемы дальнейшего развития,  
соотношения и разграничения административной  
юрисдикции и правосудия в процессе разрешения  
административных дел ..... 66

**Белоконь Н. В.** Цензура или норма? ..... 76

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**

**Махина С. Н., Дорофеева Ж. П.** Нормативно-правовое  
и программно-целевое регулирование превенции  
административных правонарушений несовершеннолетних:  
проблемы и перспективы совершенствования ..... 81

**Карпова Е. С.** О соотношении специальной земельно-  
правовой и административной ответственности за  
ненадлежащее использование земельных участков ..... 90

**Ковалева К. Ю.** Сравнительная характеристика внесенных  
изменений в статью 11 Федерального закона «Об основах  
системы профилактики безнадзорности и правонарушений  
несовершеннолетних» ..... 96

**ФИНАНСОВОЕ ПРАВО. НАЛОГОВОЕ ПРАВО.  
БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО**

**Смолицкая Е. Е.** Оценочные понятия на стыке налогового  
и гражданского права ..... 101

**УГОЛОВНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС.  
КРИМИНАЛИСТИКА**

**Астафьев А. Ю.** Об эффективности процессуальной  
деятельности судьи при рассмотрении уголовных дел  
в особом порядке ..... 107

**МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО**

**Галушко Д. В.** Институт признания государств в практике  
Европейского сообщества/союза ..... 112

**Панюшкина О. В.** О создании и функционировании  
Европейской информационной системы уголовных досье  
(ECRIS), а также ее вспомогательной роли в деле взаимного  
признания приговоров и учета осуждений в Европейском  
союзе ..... 116

**Требования к материалам, направляемым в редакционную  
коллегию журнала для опубликования ..... 124**

**Перечень тематических сборников научных трудов,  
вышедших в серии «Юридические записки» в 1994–2010 гг.,  
и научно-практических журналов – с 2011 г. .... 125**

# LEGAL NOTES



SCIENTIFIC-PRACTICE JOURNAL

№ 4 (27). 2014

## Editorial board:

**Y. E. Avrutin,**  
doctor of legal sciences, professor;

**Y. V. Astafyev,**  
candidate of legal sciences,  
associate professor;

**M. O. Baev,**  
doctor of legal sciences, professor;

**O. Ya. Baev,**  
doctor of legal sciences, professor;

**O. V. Baulin,**  
doctor of legal sciences, professor;

**P. N. Birukov,**  
doctor of legal sciences, professor;

**T. M. Bialkina,**  
doctor of legal sciences, professor;

**V. V. Gritsenko,**  
doctor of legal sciences, professor;

**T. D. Zrazhevskaya,**  
doctor of legal sciences, professor;

**A. V. Malko,**  
doctor of legal sciences, professor;

**Yu. B. Nosova,**  
candidate of legal sciences, lecturer  
(secretary-in-chief);

**E. I. Nosyreva,**  
doctor of legal sciences, professor;

**K. K. Panko,**  
doctor of legal sciences, professor;

**V. A. Panushkin,**  
candidate of legal sciences,  
professor;

**S. V. Perederin,**  
doctor of legal sciences, professor;

**Yu. G. Prosvirnin,**  
doctor of legal sciences, professor;

## CONTENTS

### STATE POWER, CONSTITUTIONAL LAW AND THE PROTECTION OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN

**Matveeva T. A.** Need for constitutional regulation of the integration processes the post-soviet space ..... 5

### THEORY OF STATE AND LAW. LEGAL POLICY

**Lebedeva E. N.** The interaction of the objectives, priorities and tasks of law stimuli policy in the state ..... 11

### LOCAL GOVERNMENT

**Sudakova S. V.** Modern tendencies of enlargement of municipal formations in Russian Federation: pros and cons ..... 19

### THE JUDICIARY AND JUSTICE

**Starilov Yu. N.** Legal compliance as a way to ensure the legality of public administration ..... 24

**Khorunzhy S. N.** Legal nature of validity of the judgment ..... 36

### ADMINISTRATIVE LAW

**Buravlev Yu. M.** Rotation of civil servants as a preventive measure of law violation in the system of civil service ..... 43

**Zagonova D. A.** Legal significance of administrative and legal prohibition in the area of health and well-being of the population: general provisions ..... 51

**Smolyaninova Yu. K.** Principles of oral and written administrative proceedings ..... 55

**Peshkova T. V.** Administrative legal proceedings in courts of general jurisdiction: rather-legal analysis of Civil procedure code of the Russian Federation and the project of the «Code of administrative court procedure Russian Federation» ..... 58

**Schepkin D. Yu.** Development problems, correlation and differentiation of administration jurisdiction and justice in the administrative process ..... 66

**Belokon N. V.** Censorship or norm? ..... 76

**M. V. Sentsova,**  
doctor of legal sciences, professor;

**Yu. V. Sorokina,**  
doctor of legal sciences, professor;

**Yu. N. Starilov,**  
doctor of legal sciences, professor  
(chief editor);

**V. V. Trukhachev,**  
doctor of legal sciences, professor;

**L. V. Tumanova,**  
doctor of legal sciences, professor;

**V. V. Jachevsky,**  
candidate of legal sciences,  
professor

**Editorial address:**

394006, Russia, Voronezh,  
Lenin Sq., 10a, r. 707

E-mail: juristar@vmail.ru

**ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY**

**Makhina S. N., Dorofeeva Zh. P.** Normative legal and program-targeted prevention of administrative regulation of offenses of minors: problems and prospects for improving ..... 81

**Karpova E. S.** To the question about correlation of special land law responsibility and administrative responsibility for improper use of land plots..... 90

**Kovaleva K. Yu.** The comparative characteristic of the changes of article 11 of the federal law «About bases of system of preventive maintenance of neglect and offences of minors» ..... 96

**FINANCIAL LAW. TAX LAW. BUDGET LAW**

**Smolitskaya E. E.** Evaluative concepts at the confluence of tax law and civil law ..... 101

**CRIMINAL LAW. CRIMINAL PROCEDURE. CRIMINAL**

**Astafiev A. Yu.** On the efficiency of judicial activity in summary procedure ..... 107

**INTERNATIONAL LAW**

**Galushko D. V.** Institute of recognition of states in the practice of the European community / union ..... 112

**Panushkina O. V.** About creation and functioning of the European information system of criminal records (ECRIS), and supporting role in the mutual recognition of judgments and accounting convicted in the European Union ..... 116

**The requirements to the materials, heading to the editorial staff for publishing** ..... 124

**The list of thematic collections of the scientific works which have left in the series «Legal Notes» in 1994–2010 and scientific-practice journals – since 2011** ..... 125

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ, КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Т. А. Матвеева

Воронежский государственный университет

## НЕОБХОДИМОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Обосновывается необходимость закрепления в Конституции РФ новой главы «Внешняя политика», в которой должны найти отражение цели и задачи внешней политики, а также вопросы, связанные с развитием Таможенного союза.

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* Конституция РФ, внешняя политика, Таможенный союз.

## NEED FOR KOSTITUTIONAL REGULATION OF THE INTEGRATION PROCESSES THE POST-SOVIET SPACE

*This article explains the need to secure the Constitution of the Russian Federation of a new «Foreign Policy», which should reflect the goals and objectives policy, as well as issues related to the development of the Customs union.*

*K e y w o r d s:* Constitution of the Russian Federation, foreign policy, Customs union.

Поступила в редакцию 7 февраля 2014 г.

Во время обсуждения проекта Конституции РФ в июне 1993 г. на Конституционном совещании в выступлении одного из авторов текста проекта – А. А. Собчака – четко прозвучало, что это Конституция переходного периода: «Что мы имели в виду в основе этого проекта. Мы имели в виду, что России в переходный период нужен Президент как символ государства, как символ власти, Правительства и единства России»<sup>1</sup>.

Конституция России принималась в непростое для государства и его граждан время, и это не могло не отразиться на ее содержании. Критика в адрес Конституции РФ звучала все 20 лет ее существования, особенно активно два последних года.

Современное положение России в мировом сообществе в качестве одного из влиятельных и конкурентоспособных центров, динамичный

рост экономики, повышение уровня и качества жизни населения, другие факторы позволяют говорить о завершении переходного периода, стабильном развитии государства, а следовательно, и о необходимости корректировки Конституции РФ.

В ходе дискуссии на конференции «Актуальные проблемы реализации Конституции РФ: нужно ли пересматривать Основной закон страны», проведенной Президентским центром Б. Н. Ельцина в декабре 2012 г., прозвучало предложение добавить главу о России как члене союза государств и международных организаций. «В последнее время мы видим, как разворачиваются интеграционные процессы наподобие создания Таможенного союза, Евразийского союза и так далее. Но какую роль здесь играет российская Конституция, пока непонятно, и прописать это необходимо», – подчеркнул О. Румянцев, – Президент Фонда конституционных реформ<sup>2</sup>.

Полагаем, что современная Конституция России должна содержать главу: «Внешняя политика», как это было в Конституции (Основном законе) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г., но, разумеется, с новым содержанием. В данной главе должны найти отражение и перспективы развития государств на постсоветском пространстве.

Как известно, желание сохранить единое экономическое пространство после распада СССР со стороны Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России и Таджикистана привело к Соглашению о принципах таможенной политики (Москва, 13 марта 1992 г.)<sup>3</sup>. Соглашение о Таможенном союзе между Республикой Беларусь и Российской Федерацией было заключено 6 января 1995 г. В дальнейшем к Таможенному союзу присоединились: Республика Казахстан и Кыргызская Республика (1995 г.), Республика Таджикистан (1999 г.).

Вопросы формирования единой таможенной территории рассматривались и при подписании в Москве 8 декабря 1999 г. Российской Федерацией и Республикой Беларусь Договора о создании Союзного государства.

Соглашение о Таможенном союзе выражало лишь намерения сторон, программу действий, которые нужно было подкреплять другими договорами. К тому же сроки унификации законодательства оказались нереальными. В результате процесс образования единой таможенной территории остался незавершенным, поэтому на практике осуществить создание Таможенного союза в те годы не получилось.

Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация 6 октября 2007 г. заключили Договор о создании единой таможенной территории, формировании Таможенного союза и Договор о Комиссии Таможенного союза – первом на постсоветском пространстве наднациональном органе. В дальнейшем Договором от 18 ноября 2011 г. вместо Комиссии Таможенного союза была учреждена Евразийская экономическая комиссия.

Решением Межгосударственного совета ЕврАзЭС (Высшего органа Таможенного союза) на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17 был принят Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза; Решением Межгосударственного совета от 27 ноября 2009 г. № 18 «О едином таможенно-тарифном регулировании Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» был утвержден со сроком введения в действие с 1 января 2010 г. Единый таможенный тариф Таможенного союза.

Что представляет собой Таможенный союз? В Федеральном законе от 8 декабря 2003 г.

№ 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» дается следующее определение: «Таможенный союз – единая таможенная территория, которой на основе международного договора с одним или несколькими государствами либо группами государств заменяются две или несколько таможенных территорий и в пределах которой отменяются таможенные пошлины и другие меры ограничения внешней торговли товарами, происходящими с единой таможенной территории в отношении практически всей торговли такими товарами в пределах этой таможенной территории... При этом каждый участник таможенного союза применяет одинаковые таможенные пошлины и другие меры регулирования внешней торговли товарами с третьими странами» (п. 25 ст. 2).

Таможенный союз трех государств создан в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). Договор об учреждении ЕврАзЭС, признанном впоследствии наиболее успешным и эффективным проектом на пространстве бывшего СССР, был подписан главами пяти государств – Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Кыргызстан, Российской Федерации и Республики Таджикистан 10 октября 2000 г. в Астане. ЕврАзЭС стала единственной на постсоветском пространстве организацией с международным статусом. Она является наблюдателем в ООН. За первые восемь лет существования ЕврАзЭС взаимный товарооборот его государств-членов достиг 123 млрд долларов или увеличился более чем в 4 раза<sup>4</sup>. Это дало возможность главам государств – членов Сообщества – принять решение о создании Таможенного союза.

По мнению Т. Мансурова – Генерального секретаря ЕврАзЭС, – работа в условиях Таможенного союза способствует развитию и укреплению конкурентной среды для бизнес-сообщества. Для граждан Таможенный союз существенно облегчил трансграничные связи: не приходится заполнять множество таможенных документов, тратить время и силы на границе<sup>5</sup>.

В 2011 г. заявку на вступление в Таможенный союз подала Республика Кыргызстан. Для проработки механизма и условий вступления были созданы рабочие группы. По словам Руководителя ФТС России А. Бельянинова, «подписан пакет документов с Таджикистаном, который позволяет с оптимизмом смотреть на возможность вступления этой страны в Таможенный союз. Что же касается Украины, то все зависит от руководства этой страны»<sup>6</sup>.

«Проект о формировании Евразийского союза государств (ЕАС)», был представлен еще в марте 1994 г. в МГУ им. Ломоносова Президентом Казахстана Н. Назарбаевым.

Предполагалось создать единое экономическое, политическое, таможенное и гуманитарное пространство.

В 2011 г. путь к новому сотрудничеству стран – участниц СНГ был обозначен в статье В. Путина «Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня»<sup>7</sup>. Поставлена задача: выйти на следующий, более высокий уровень интеграции – к Евразийскому союзу. Речь не идет о том, чтобы в том или ином виде воссоздать СССР. Предлагается модель «мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира и при этом играть роль эффективной «связки» между Европой и динамичным Азиатско-Тихоокеанским регионом».

Такие планы получили неоднозначную оценку западных политиков, особенно в США. По мнению профессора Джорджтаунского университета Анджелы Стент (бывшей сотрудницы Национального совета по разведке США), «интересы США всегда были тесно связаны с политической независимостью стран СНГ... это чисто экономическое измерение Евразийского союза, но ... возникает и вопрос о том, каковы будут политические последствия такой интеграции. Сегодняшние интересы США в СНГ, особенно в Центральной Азии, относятся в основном к соображениям региональной безопасности и Афганистану... Действительно, в США могут звучать озабоченности по поводу создания Евразийского союза, но, на мой взгляд, ... создание евразийского экономического пространства все-таки не находится в числе приоритетов для США»<sup>8</sup>. Однако в конце 2012 г. Х. Клинтон, занимая пост Госсекретаря США, позволила резкую реплику в сторону России и ее союзников. Через несколько часов после встречи в Дублине с министром иностранных дел России С. Лавровым она сказала следующее: «Подавление оппозиционных настроений в странах Восточной Европы и Средней Азии может привести к новой «советизации» этих государств. «Советизация» может проходить под такими названиями, как «Таможенный союз» или «Евразийский союз». Нельзя допустить ошибку. Мы знаем, что является целью, и мы пытаемся найти эффективный способ замедлить или предотвратить этот процесс»<sup>9</sup>.

Данное заявление – это уже позиция Вашингтона, которая не осталась незамеченной в Москве. Ответ с российской стороны последовал незамедлительно. Постоянный представитель Российской Федерации при НАТО А. Грушко пояснил: «Россия никому ничего не навязывает. Но мы исходим из того, что каждое государство может быть заинтере-

совано в том, чтобы использовать все ресурсы сотрудничества со своими соседями. То, что мы делаем в последнее время, – мы инвестируем в интеграционные проекты. Причем эти проекты рассматриваем не как противовес общим тенденциям глобализации. Что же касается «советизации» и «ресоветизации», – это клише, которое абсолютно не соответствует реальным процессам, происходящим сегодня на постсоветском пространстве»<sup>10</sup>.

Если же говорить об Украине, то еще в 2012 г. на встрече Президентов России и Украины В. Янукович заявил, что «углубление сотрудничества с Таможенным союзом будет приносить пользу нашим товаропроизводителям, и мы должны глубину этих отношений постоянно увеличивать». В. Путин также напомнил, что Киев одним из первых ратифицировал Договор о зоне свободной торговли, и добавил, что видит прагматичный настрой на усиление и развитие интеграции<sup>11</sup>. Однако вступать в Таможенный союз руководство Украины отказалось.

По словам министра иностранных дел Украины Л. Кожары, Украина всегда подчеркивала свою заинтересованность в развитии сотрудничества со всеми странами СНГ и осознает важность Таможенного союза как основного внешнеторгового партнера, общий товарооборот со странами-членами которого в 2012 г. превысил 60 млрд долларов США. В то же время Украина как член мирового сообщества уделяет приоритетное внимание интеграции в глобальную торговую систему. Украина одной из первых среди стран СНГ вступила во Всемирную торговую организацию. Поэтому, рассматривая предложения наших партнеров по поводу вступления в Таможенный союз, мы исходим из уже имеющихся международных обязательств, в том числе и перед ВТО. ... Ни для кого не секрет, что идеи участия в Таможенном союзе и продолжения евроинтеграционного курса имеют приблизительно равное число сторонников. Исходя из этого, мы должны проявлять взвешенность и прислушиваться к мнению наших граждан, а также опираться на выводы экспертной среды, в первую очередь из числа экономистов, а они неоднозначны»<sup>12</sup>. В то же время украинский парламент – Верховная рада – принял заявление «О реализации евроинтеграционных устремлений Украины и заключении Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским союзом», за которое проголосовали 315 депутатов – больше конституционного большинства, включая партию регионов, а также приняла к рассмотрению закон о запрете рекламы Таможенного союза<sup>13</sup>.

На основании заявления Европейской партии Украины окружной административный суд Киева запретил Коммунистической партии Украины (КПУ) проводить собрания граждан с целью инициирования всеукраинского референдума по вопросу вступления Украины в Таможенный союз<sup>14</sup>.

Впоследствии и Центральная избирательная комиссия Украины отклонила заявку Коммунистической партии Украины о подготовке референдума по этому же вопросу<sup>15</sup>.

Руководство Украины неоднократно подчеркивало, что сможет нормально взаимодействовать и с Европой, и с Россией. По мнению премьер-министра Н. Азарова, в соглашении об ассоциации с Европейским союзом «нет никаких положений, которые препятствовали бы нашим планам расширять сотрудничество с Таможенным союзом и странами СНГ, а также с другими партнерами за пределами ЕС»<sup>16</sup>.

Однако еще в феврале 2013 г. Президент Еврокомиссии Ж. М. Баррозу во время встречи с В. Януковичем в Брюсселе заявил, что нельзя одновременно быть членом Таможенного союза и иметь углубленную зону свободной торговли с Европейским союзом. Это невозможно<sup>17</sup>.

По словам заместителя министра иностранных дел Российской Федерации Г. Карасина, «...мы не собираемся Украину за рукав тащить в Таможенный союз. Это абсолютно неправильное представление. Действительно, мы говорим с Киевом о преимуществах Таможенного союза»<sup>18</sup>.

Председатель президиума Совета по внешней и оборонной политике Ф. Лукьянов считает, что Таможенный союз, несмотря на распространенные опасения, не является реинкарнацией Советского Союза, а представляет собой попытку подвести рациональную экономическую базу под отношения. Москва, конечно, заинтересована в привлечении Украины – большой рынок, потенциально мощная экономика, но есть и сомнения. Получить в объединении члена, который всегда и во всем будет занимать особую позицию, блокируя развитие, – сомнительное благо<sup>19</sup>.

31 мая 2013 г. в Минске был подписан Меморандум об углублении взаимодействия Украины с Таможенным союзом и Евразийской экономической комиссией. Документ предполагал возможность включения представителей Украины на всех уровнях, начиная с президентского, в Совет Комиссии, Коллегию комиссии.

В августе 2013 г. российская таможня провела профилактические мероприятия, связанные с подготовкой изменений режима

таможенного администрирования в случае, если Украина подпишет с Европейским союзом соглашение о зоне свободной торговли. С 14 августа в правилах перемещения товаров через российско-украинскую границу произошли изменения: нужно было предъявлять документы, подтверждающие обеспечение уплаты таможенных платежей, был введен полный таможенный контроль со стопроцентным досмотром грузов. В Федерацию работодателей Украины стали поступать жалобы от украинских бизнесменов на резкое ужесточение режима досмотра товаров на границе, в связи с этим поставки из Украины в Россию фактически оказались заблокированными. Предприятия понесли огромные убытки.

В Евразийской экономической комиссии пояснили, что Договором о зоне свободной торговли, который заключили страны СНГ, предусмотрено, что в ряде случаев торговый режим с тем или иным государством может быть изменен. «Например, если есть основания для применения специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер – классических для защиты рынка, разрешенных и правилами ВТО. Или же если страна – партнер по зоне свободной торговли изменит существенным образом свой торговый режим с третьими странами вне ее таким образом, что это приведет к значительному росту импорта, наносящему ущерб отраслям стран Таможенного союза и Единого экономического пространства»<sup>20</sup>. Данные комментарии опираются на Приложение № 6 к Договору о зоне свободной торговли от 18 октября 2011 г., в котором сказано, что в случае, если участие одной из Сторон в соглашениях о Таможенном союзе, свободной торговле и / или приграничной торговле ведет к росту импорта из такой Стороны в таких объемах, которые наносят ущерб или угрожают нанести ущерб промышленности Таможенного союза, то государства – участники Таможенного союза оставляют за собой право ввести пошлины в отношении импорта соответствующих товаров из первой Стороны в размере ставки режима наибольшего благоприятствования.

В интервью Первому каналу и агентству Ассошиэйтед Пресс Президент РФ В. Путин напомнил руководству Украины об опасностях: «...обнуляются таможенные пошлины, на Украину придут иностранные товары, но куда ей девать свои? У нас есть опасение, что они будут выдавливаться на наш рынок, на рынок Таможенного союза России, Казахстана и Белоруссии. Но мы так не договаривались, это будет создавать проблемы для нашей экономики. Мы вынуждены будем закрываться. А к чему



это может привести? Я с трудом представляю, как будет развиваться ракетно-космическая отрасль Украины без нашего рынка». Тем не менее он подчеркнул, что какой бы выбор ни сделало украинское руководство, «мы отнесем-ся с уважением»<sup>21</sup>.

Во время саммита АТЭС в октябре 2013 г. В. В. Путин, отвечая на вопросы журналистов, сказал: «Украина и Россия – это абсолютно точно братские государства, по большому счету, один народ» – и напомнил про 750-миллионный долларовый кредит Киеву и скидку на газ. «То есть мы сотрудничаем, помогаем, – уточнил Президент. – Но если мы увидим, что подписанные документы подрывают наш собственный рынок, должны будем принимать определенные меры по его защите»<sup>22</sup>.

Те же мысли прозвучали и в Минске на заседаниях Высшего Евразийского экономического совета (ВЕЭС) и Совета глав государств СНГ (24–25 октября 2013 г.). И если А. Лукашенко сказал: «...хорошо, что Армения хочет присоединиться к Таможенному союзу», и добавил: «...надо подумать, чтобы и Украина не закрыла для себя возможность участвовать в Таможенном союзе»<sup>23</sup>, то В. Путин опять же предупредил: «Мы оставляем за собой право использовать протокол № 6, чтобы свой рынок защитить. Ввоз не запретят, но без прежних льгот – правила такие же, как для других членов ВТО. А то, что товар будет считаться украинским, даже если сделан из европейских комплектующих, может помешать сотрудничеству в высокотехнологичных отраслях»<sup>24</sup>.

При обсуждении вопросов расширения Таможенного союза на заседании Высшего Евразийского экономического совета 24 октября 2013 г. Н. Назарбаев сообщил: «Премьер-министр Турции Эрдоган обратился ко мне: нельзя ли Турцию принять в Таможенный союз? Турция – большая страна, у нас есть общая граница, вообще отпала бы критика, а то куда ни поедешь на Запад, сразу вопрос задают: вы что Советский Союз воссоздаете? Может Турцию принять – и все вопросы отпадут!», и, кроме того, Президент Казахстана обратил внимание на ЕврАзЭС, которое до сих пор существует, но необходимость его существования, на взгляд Н. Назарбаева, все более абсурдна. Однако В. Путин не согласился, поскольку нельзя разрушать нормативно-правовой фундамент, на котором стоит ЕврАзЭС, «иначе мы подорвем правовую систему Таможенного союза!»<sup>25</sup>.

Россия также заинтересована в подготовке нового базового соглашения Россия – Европейский союз. Задача на более отдаленную перспективу – формирование единого эконо-

мического и гуманитарного пространства от Атлантического до Тихого океана. Эта стратегическая цель, закреплённая в ряде внешнеполитических документов, неоднократно озвучена в выступлениях Президента РФ. Вместе с тем Российская Федерация не приемлет вмешательства со стороны Европейского парламента в отношении России с соседними странами.

Государственная Дума Федерального Собрания РФ 20 сентября 2013 г. сделала Заявление в связи с принятием Европейским парламентом резолюции, содержащей не заслуженные обвинения в адрес Российской Федерации.

Европейский парламент в своей резолюции 2013/2826 от 12 сентября 2013 г. безосновательно обвинил Российскую Федерацию в оказании давления на ряд государств, входящих в программу Европейского союза «Восточное партнерство», в частности на Украину, в связи с планами присоединения этих государств к европейской зоне свободной торговли путем заключения с Европейским союзом соглашений об ассоциации.

Государственная Дума полагает, что подобного рода обвинения противоречат целям дальнейшего развития добрососедства и взаимовыгодных отношений между Россией и Европейским союзом.

Проект соглашения об ассоциации предусматривает кардинальное изменение всей системы торгово-экономического регулирования Украины, передачу суверенных полномочий в области таможенной и торговой политики, что неизбежно приведет к утрате части своей самостоятельности. Украине и другим государствам, входящим в программу «Восточное партнерство», будет намного сложнее выстраивать плодотворное экономическое партнерство с Россией и другими государствами – членами Таможенного союза, а также участвовать в дальнейшем евразийском интеграционном процессе.

Резолюции Европейского парламента не могут иметь для России ни юридической, ни политической силы, поскольку ни Россия, ни Украина, ни другие государства постсоветского пространства не входят в сферу его юрисдикции.

По словам бывшего Государственного секретаря США Генри Киссинджера, Россия проходит сейчас наиболее важный этап своего исторического пути. «Она только выбирает, какое место занять в будущем мире с учетом своих возможностей»<sup>26</sup>. Поэтому в настоящее время как никогда важно закрепить внешнеполитические приоритеты Российской Федерации в Основном законе государства.

Новая глава Конституции РФ «Внешняя политика» должна основываться на Декларации от 18 ноября 2011 г. «О Евразийской экономической интеграции», Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации», Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ В. В. Путиным 12 февраля 2013 г.

В содержании главы следует закрепить цели и задачи внешней политики, а также то, что Россия будет содействовать практической реализации Договора о зоне свободной торговли; расширять взаимодействие с Беларуссией в рамках Союзного государства в целях углубления интеграционных процессов во всех сферах; активно поддерживать процесс евразийской экономической интеграции, реализуя совместно с Беларуссией и Казахстаном задачу преобразования Евразийского экономического сообщества и формирования Евразийского экономического союза, содействовать привлечению к этой работе других государств, предпринимать шаги по дальнейшему развитию и совершенствованию нормативно-правовой базы Таможенного союза и Единого экономического пространства. Основной задачей в отношениях с Европейским союзом для России является продвижение к созданию единого экономического и гуманитарного пространства от Атлантического до Тихого океана, а в перспективе и построение единого рынка.

<sup>1</sup> Конституционное совещание. Стенограммы заседаний групп представителей (утреннее заседание) 8 июня 1993 г. Стенограмма заседания группы представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и конфессий. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Петров В. Гражданская библия // Рос. газета. 2012. 20 дек.

*Воронежский государственный университет*

*Матвеева Т. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: ser35031333@yandex.ru*

*Тел.: 8-915-548-58-69*

<sup>3</sup> См.: Таможенный союз стран Евразийского экономического сообщества / под общ. ред. Ю. Ф. Азарова. М., 2003. С. 11.

<sup>4</sup> См.: Мансуров Т. Как рождается новая Евразия // Рос. газета. 2012. 30 нояб.

<sup>5</sup> См.: Там же.

<sup>6</sup> Зыкова Т. Цвет коридора // Рос. газета. 2013. 25 янв.

<sup>7</sup> Известия. 2011. 4 окт.

<sup>8</sup> Гасюк А. Как Союз Союзу // Рос. газета. 2011. 16 дек.

<sup>9</sup> Воробьев В. Клинтон хочет «развалить» СССР // Там же. 2012. 10 дек.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> См.: Латухина К. Без перерыва // Там же. 24 окт.

<sup>12</sup> Воробьев В. Что мешает Украине? // Там же. 2013. 27 марта.

<sup>13</sup> См.: Дульман П. Киев загнали на задворки Европы // Там же. 27 февр.

<sup>14</sup> См.: Дульман П. По заданию Партии регионов // Там же. 4 сент.

<sup>15</sup> См.: Дульман П. Кто украиний в Европу // Там же. 19 сент.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> См.: Дульман П. Киев загнали на задворки Европы // Там же. 27 февр. ; Воробьев В. В союз или в зону? // Там же. 5 марта.

<sup>18</sup> Воробьев В. СССР: фантомные боли // Там же. 13 февр.

<sup>19</sup> См.: Лукьянов Ф. Сказка о потерянном времени // Там же. 6 марта.

<sup>20</sup> Кривошапко Ю., Кукол Е. За двумя зайцами // Там же. 28 авг.

<sup>21</sup> Накануне «двадцатки». Владимир Путин ответил на вопросы о Сирии, Украине, Обаме и выборах в Москве // Рос. газета. Неделя. 2013. 5 сент.

<sup>22</sup> Латухина К. Балийские подарки // Рос. газета. 2013. 9 окт.

<sup>23</sup> Колесников А. Интеграционные процессы // Коммерсантъ. 2013. 25 окт.

<sup>24</sup> Латухина К. Похищение Украины // Рос. газета. 2013. 28 окт.

<sup>25</sup> Колесников А. Интеграционные процессы // Коммерсантъ. 2013. 25 окт.

<sup>26</sup> Федякина А. Совет от Киссинджера // Рос. газета. 2013. 29 окт.

*Voronezh State University*

*Matveeva T. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: ser35031333@yandex.ru*

*Тел.: 8-915-548-58-69*

# ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА

---

Е. Н. Лебедева

Саратовская государственная юридическая академия

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЦЕЛЕЙ, ПРИОРИТЕТОВ И ЗАДАЧ ПРАВОСТИМУЛИРУЮЩЕЙ ПОЛИТИКИ В ГОСУДАРСТВЕ

*Отражено взаимодействие целей, приоритетов и задач правостимулирующей политики в государстве. Взаимодействие рассмотрено через определения, признаки, сущность названных категорий. Исследована последовательность их работы друг с другом. Изучена научная полемика по представленным вопросам.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* поставить задачи, правостимулирующая политика, проблемы, цели, приоритеты, взаимодействие.

## THE INTERACTION OF THE OBJECTIVES, PRIORITIES AND TASKS OF LAW STIMULI POLICY IN THE STATE

*The article reflects the interaction of the objectives, priorities and tasks of law stimuli policy in the state. Interaction is considered through the definition, features, named entity categories. Studied the sequence of their work with each other. Studied scientific debate on the issues presented.*

*K e y w o r d s:* to set tasks, law stimuli policy, problem, objectives, priorities, interaction.

Поступила в редакцию 5 сентября 2014 г.

Цель представляет особую форму знания, выступает научной абстракцией, направленной на преобразование реальной действительности; существует в сфере должного и достигается разнообразными средствами из сферы сущего, выступает идеальной моделью стимулируемого поведения, является стимулом к действию в качестве причины, основания возникновения стимулируемого поведения. Категория получила широкое освещение в трудах юристов<sup>1</sup>. Понимание и осуществление целей правостимулирующей политики носит усложненный характер из-за концептуальности и широты понятия. Цель правостимулирующей политики – это идеальное представление о получении желаемого, достижимого результата при ее осуществлении. С пониманием правостимулирующей политики возможно употребление совокупности целей ее

осуществления. Единственная, даже глобальная цель развития не отражает широты и сути категории. При динамичности целей правостимулирующей политики они корректируются, изменяются, переходят из одной категории в другую (например, перспективные становятся конкретными). Для выявления оптимальности результатов на основе поставленных целей значима практика в многообразных проявлениях, выступающая критерием истинности теории целей правостимулирующей политики. Практика показывает правильность отражения в субъективном познании объективной действительности. Через познание практики, изучение объективной реальности приходим к выводу об истинности представлений, понятий, теорий<sup>2</sup>. Характер взаимоотношений целей правостимулирующей политики и их реализации состоит в том, что практика определяет истинность познания стимулов права, рассматривает выводы с теоретической и практической

стороны. Цели и практическое осуществление правостимулирующей политики находятся во взаимном влиянии. Совокупность деятельности и полученного опыта может показать непродуманный, антинаучный подход, например перестройки экономики страны, или открыть простор для оптимизации положительного опыта. Соотношение стимулов и целей может носить характер как взаимодействия, так и противоречия. Завышенные цели, не соответствующие экономическим отношениям, невыполнимы.

Цели правостимулирующей политики классифицируем по различным основаниям, что носит условный и относительный характер, так как возможна группировка в зависимости от исторической, международной обстановки и других параметров. По значению цели правостимулирующей политики делятся на конкретные, особые, ближайшие, перспективные, общие. Перечисленные разновидности имеют множество примеров и выстраиваются в определенную цепочку целей. Государство в период кризиса имеет значительное число целей, нуждающихся в первоочередном стимулировании, поэтому первичное звено – выделение приоритетов стимулируемого развития. При выполнении общих целей достигается осуществление государственной правовой стимулирующей политики. Понимание этого выступает краеугольным камнем развития.

По содержанию правостимулирующей политики выделяются следующие виды целей:

а) социальные. По мнению Е. А. Лукашевой, использование поощрительных норм (как разновидности стимулирующих) выполняет важную социальную цель – государственного поощрения социальной и трудовой активности граждан. Развитие юридических форм государственного поощрения социальной и трудовой активности трудовых коллективов, граждан отвечает цели создания благоприятных условий для всестороннего развития творческой активности граждан, их моральному совершенствованию<sup>3</sup>;

б) экономические. Стимулирующие приоритеты касаются малого и среднего бизнеса, комплексного развития сферы частного права путем преимущественно стимулирующих средств, все более последовательного внедрения в область публичных отношений дозволяющих стимулирующих механизмов;

в) экологические. В связи с пониманием глобализационных процессов, которые ведут к угрозе жизни на Земле, необходимо при вы-

работке природоохранных механизмов уделять большое значение бережному отношению к природе при помощи разнообразных стимулов, например, материально стимулируются единовременные общественные работы;

г) идеологические цели правостимулирующей политики открывают возможности существования плюрализма по разным вопросам и достойные разрешенные пути инициативной деятельности;

д) другие цели правостимулирующей политики (бюджетные, налоговые).

При комплексном понимании соотношения целей, приоритетов и задач строится в зависимости от возникновения проблем общественного развития, их видения научной общественностью и с позиций реальной практики. Проблемы глубоко исследуются учеными, поэтому обращаем на них внимание в контексте изучения целей, приоритетов и задач развития<sup>4</sup>.

Приоритет в соответствии с толковым словарем русского языка понимается как самым важным, первенствующем во времени, в открытии, положении, идее<sup>5</sup>. Сложность и значимость представляют вопрос о приоритетах из-за необходимости четко «развести» изучаемую категорию с близкими и смежными понятиями целей, задач развития. Понятие приоритетов трактуется в науке, на практике и в законодательстве в узком и широком смыслах. В качестве синонима к понятию «приоритет», наиболее близким по значению выступает определение «ориентир». Значения слов «приоритеты» и «ориентиры» синонимичны.

В отношении приоритетов российской правостимулирующей политики констатируем наличие элементов плановости в ее развитии<sup>6</sup>. При выделении, формировании, правовом закреплении приоритетов развития правостимулирующей политики значение отводится их осмыслению юридической наукой и практикой. Только концептуальные цели и положения признаются таковыми.

Например, в выступлении Д. А. Медведева на съезде Ассоциации юристов России выделялись приоритетные вопросы деятельности ассоциации: укрепление правопорядка и правовой культуры в обществе, просветительская образовательная работа и международное гуманитарное сотрудничество. Развитие законодательства за последнее время было охарактеризовано как активное, без положительных оценок. Недоработки в земельном, градостроительном законодательстве препятствуют развитию жилищного строительства. В сфере

экологии указывалось на отсутствие стимулирующих норм для хозяйствующих субъектов по бережному использованию природных ресурсов. Законодательство в сфере малого бизнеса не способствует улучшению предпринимательского климата. Обеспечение прав на интеллектуальную собственность необходимо подкреплять мерами административного и даже уголовного воздействия<sup>7</sup>.

Пример не относится к области приоритетов, а называет частные значимые вопросы, задачи совершенствования деятельности Ассоциации юристов России. Действительно, в программах, концепциях, основах, докладах, законодательстве, на практике частое употребление понятия приоритетов показывает значимость, концептуальность поставленной проблемы. Он формирует в сознании установку первоочередности действий по его реализации, мобилизуя для этого все необходимые ресурсы. Приоритет в пределах целей и в отличие от задач прямо указывает на первичность его рассмотрения, ставя во главу угла деятельность в этом направлении. Оперируя понятием приоритетов, как определенной «хитростью», пользуются в области законодательной, исполнительной, судебной власти для привлечения первостепенного внимания и сосредоточения усилий для решения порой узковедомственных проблем. Широта рассмотрения вопроса о приоритетах современной правостимулирующей политики объективно присутствует в практическом и научном познании. Обращаем внимание на сложившуюся негативную практику смешения целей, приоритетов, задач и констатируем необходимость их различения с четким пониманием направленности действий и наступающих последствий. Не выстраивая «китайской стены» между понятиями, согласимся с их близким значением, однако рассмотрим их как разноуровневые этапные категории для последовательных активных стимулирующих действий по комплексному отношению к целям – приоритетам – задачам – функциям государства. Множество сфер жизнедеятельности требует незамедлительного вмешательства и урегулирования, в том числе стимулирующими нормами со стороны права. При упорядочении данного процесса необходимо выработать стратегию и тактику формирования и реализации приоритетов. На государственном и общественном уровнях нельзя позволить подобного совпадения понятий, так как невозможно будет точно и четко знать, за что «хвататься» в конкретной деятельности, как определиться с очередностью разрешения проблем. Подмена

понятий ведет к хаосу, при попытке решить все вопросы сразу бесполезно тратится много созидательной энергии, поэтому желаемого результата не получается.

Определяя приоритеты российской правовой политики, Н. В. Исаков называет их ориентирами в сфере правового регулирования, первоочередными целями стратегического характера, имеющими ключевое значение для развития общества<sup>8</sup>. По мнению Е. С. Селивановой, под приоритетами следует понимать первоочередные цели стратегического характера<sup>9</sup>. В концептуальном плане не согласимся с такой трактовкой ориентиров, так как даже узкое правильное соотнесение их с целями на практике ведет к одноименному чтению данных понятий, что не совсем верно. Необходимо «развести» в правовом регулировании и стимулировании ориентиры и цели развития. Настаивая на их разделении, мы показываем, что приоритеты есть исходные, отправные положения стимулируемого прогресса, отражают первоочередность целей, на их основе уже далее формируются разнообразные конкретные стимулируемые задачи, средства. Согласимся с мнением А. П. Коробовой, выраженном в отношении приоритетов правовой политики в целом, что «в их качестве выступают такие достаточно обобщенные ориентиры, которые в равной степени были бы важны как для права в целом, так и для любой из его отраслей, для каждого отдельного направления политики в сфере правового регулирования»<sup>10</sup>. Полагаем, что отдельные направления правостимулирующей политики имеют собственные частные приоритеты и должны последовательно развиваться для разрешения своих текущих целей и задач. Это объективный процесс, так как субъекты занимаются конкретным направлением деятельности в соответствии с существованием различных сфер жизнедеятельности.

Краеугольная проблема приоритетов российской правостимулирующей политики состоит в определении их количества, качества и содержания по сферам жизнедеятельности. По конкретике определения приоритетов считаем, что множественность приводит к «размыванию» их содержания и аморфности концептуального мышления. Возникает вопрос: могут ли приоритеты правостимулирующей политики отличаться друг от друга по объему. На данный вопрос отвечаем положительно. Если приоритет определен и есть стратегия развития, то набор задач и функций для его осуществления может быть меньше по сравнению с другим основополагающим ориентиром.

При их формировании обязательно изначальное законодательное закрепление стимулируемого направления развития при выверенных реальных правовых стимулах. Негативная практика «громких» стимулируемых провозглашений заключается в их необеспеченности (материальными, моральными, техническими и другими) ресурсами. Концептуальные блоки средств – приоритеты – наглядно позиционируют действительность, определяя пути развития государства. Реальное закрепление приоритетов желательно в концептуальном правовом акте стимулируемого развития. Действенный подход к решению вопроса – обозначение конкретного приоритета в отдельно взятом нормативном акте с перечнем задач, функций и механизмов их разрешения, так как основополагающие ориентиры закреплены в Основном законе страны и требуют дальнейшей концепции правостимулируемого развития, в первую очередь в последовательных научных разработках.

Приоритетами российской правостимулирующей политики можно назвать следующие<sup>11</sup>:

1. Построение демократического правового государства.
2. Формирование развитого гражданского общества.
3. Признание человеческой личности высшей ценностью во всем государственном строительстве.

Формирование нормативных концепций, программ стимулируемого развития относится к государственной определяющей деятельности. Научные доктрины и разработки лежат в основе принимаемых государственных программ и имеют важное теоретико-практическое определяющее звучание. Проблема обеспечения прав человека при современной глобализации, интеграции, сближении государств – один из важнейших стимулов и высшая цель демократической и правовой их интеграции<sup>12</sup>.

Первая статья Основного закона гласит о наличии в России правового государства, хотя этот посыл считаем лишь целью развития. Четкость определения правового становления является ценной и необходимой для основополагающего программного документа. Приоритет в виде построения правового государства не может носить декларативный характер, подобная мысль многим уже надоела в формате абстракции, поэтому выделим должное поведение в этом направлении. Для достижения результата обязательны стимулирующие задачи, основанные на последовательном

регулировании общественных отношений: законодательно признанная и оформленная общетеоретическая концепция правовой политики; формирование на ее основе концепций основополагающих сфер и сторон жизнедеятельности (например, антикоррупционная, правотворческая, правоохранительная и другие программы); правовое обеспечение реализационной деятельности с учетом наличия конкретных стимулов; учет соотношения теории и практики разностороннего развития через регулярное оценивание правотворчества с точки зрения качества нормативных актов и закрепления в них легитимных, законных средств, в том числе стимулирующей направленности; создание механизмов регулирования для невозможности ситуации отсутствия правовых норм и действия усмотрения чиновничьего аппарата; упорядочение судебной системы (например, скорейшее упорядоченное и урегулированное слияние Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ); государственные меры по укреплению законности и правопорядка и др.

Наличие правового государства выступает условием существования гражданского общества. Формирование его через правовое обеспечение развития экономики, изменение законодательства об общественных объединениях, местном самоуправлении, средствах массовой информации, информационных ресурсах и др. Понимание основ прогресса посредством гражданского общества подразумевает широкое удовлетворение прав человека и их реальное гарантирование. Реализация прав предусматривает наличие комплекса обязанностей, к которым человек относится с осознанием внешней ответственности перед другими людьми и внутренней ответственности согласно нравственным переживаниям. При таком варианте свобода является не непосильной ношей, а вдохновляющей энергией и наделяет человека творческой самобытной силой<sup>13</sup>. Это же положение верно и ярко комментирует П. Новгородцев. По его мнению, из характеристики личности вытекают не столько притязания, сколько ее ответственность. Вступая во взаимоотношения с другими людьми, личность не может отвергать их права иначе, как отрицая свою собственную сущность и принадлежащие ей самой права. Посредством такого поведения и восприятия зиждется обязанность взаимного признания<sup>14</sup>.

Учитывая современные реалии жизни, констатируем печальный факт отдельных, «выхваченных» из международных стандартов

стимулирующих прогрессивных положений, их часто «насильственное» наложение на нашу неподготовленную моральную, психологическую, юридическую базу и действительность, что ведет к извращенным формам перекосов общественного бытия. Выход из данной критической ситуации – в научной разработке последовательной, обоснованной, взвешенной правостимулирующей политики.

Признание человеческой личности высшей ценностью знаменует собой первоочередное правило, что свобода одного индивида заканчивается там, где начинается право другого. Данный приоритет развития актуален как для всей правовой политики государства вообще, так и для ее выделяемой и изучаемой правостимулирующей направляющей в частности. По корректному высказыванию О. Ю. Рыбакова, правовая политика современной России представляется как универсальный и комплексный институт для оптимальной защиты прав и свобод человека<sup>15</sup>.

Конституция 1993 г. провозгласила Российскую Федерацию правовым демократическим государством, в котором личность, ее права и свободы являются высшей ценностью. В ст. 1 и 2 Основной закон возложил на государство, его органы и должностных лиц обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека. Согласно ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Подобное конституционное закрепление не означает механического осуществления, гарантий прав человека. Прав Б. С. Эбзеев, отмечая, что «пора отказаться от наивных представлений о том, что Конституция сама по себе является достаточной гарантией демократического развития общества, свободы, прав человека и гражданина»<sup>16</sup>. По мнению Е. А. Лукашевой, «права человека – это нормативно структурированные особенности бытия личности, которые выражают ее свободу и являются неотъемлемыми и необходимыми способами и условиями ее жизни, ее взаимоотношений с обществом, государством, другими индивидами»<sup>17</sup>.

В пределах изучаемого приоритета можно говорить о построении социального государства, где целенаправленная социальная политика определяет уровень жизни страны. Социальная политика поддерживается и православной церковью, в подтверждение чего приняты Основы социальной политики

Русской православной церкви<sup>18</sup>, в которых есть указания на стимулы развития, основанные, прежде всего, на вере и возникновении, сознательном формировании позитивного интереса к процессам прогресса.

Социальные реформы обеспечиваются экономическим ростом, в основе которого лежит творческая инициатива, развитие знаний, научно-технический прогресс, придающие инвестициям в человеческий потенциал огромное значение. Важным является кардинальное увеличение научно-практически обоснованных количественных и качественных показателей наличия стимулов.

В рамках приоритета выделены ведущие национальные проекты, которыми являются здравоохранение, образование, жилищная политика, сельское хозяйство, социальные реформы<sup>19</sup>. Данные национальные перспективы, выдвинутые и поддерживаемые Президентом РФ, предусматривают четкие сроки проведения действий по осуществлению их жизнедеятельности. Имеют место конкретные программы по реализации финансирования, планирования, соотношения друг с другом и т.д. Сетевые графики рассматриваются как «цепочка» целей; национальные проекты определяются целями социального развития по направлениям деятельности.

Обратимся к исследованию корреляции национальных проектов с позиций их соотношения с целями. При отнесении приоритетов к какой-либо группе целей по значимости следует их рассматривать в качестве первостепенных, главенствующих. Таким образом, выделяются правовые приоритеты, национальные проекты, общие, перспективные, ближайшие, особые, конкретные цели правостимулирующей политики как длящегося, постоянно действующего процесса. Национальные проекты есть цели развития, вторичные по отношению к приоритетам и первичные по сравнению с иными целями.

В рамках общезначимого первостепенного развития изначально рекомендовано сосредоточить внимание на конкретных линиях движения: максимальная ликвидация предельной бедности посредством льготной политики, организация новых мест трудоустройства населения и быстрейшая профессиональная переквалификация в соответствии с современными нуждами; выделение и поддержание жизненно необходимых социальных адаптаций в виде медицинских, социальных услуг, общего образования; поддержка и поступательное развитие малого и среднего бизнеса.

Программа задач в области здравоохранения партии «Единая Россия» предусматривала стимулируемый путь его бездефицитного развития при соединении высокого качества и доступности медицины, при создании выгодной всем участвующим субъектам системы обязательного медицинского страхования. Застрахованными по этой схеме могут быть исключительно лица, за которых уплачен страховой взнос. При этом взнос платится за всех, без каких-либо оговорок, но из различных источников поступления: страховку работающих лиц в неприкасаемом порядке выплачивают работодатели, а за неработающих граждан – региональные власти, т.е. субъекты Федерации, в которых проживают граждане<sup>20</sup>. По нашему мнению, это оправданный путь, потому что муниципальные власти будут заинтересованы в создании привлекательных рабочих мест для максимального трудоустройства всего работоспособного населения региона. При таком положении следует выверить механизм ценообразования медицинских услуг, предусмотреть величины при расчете страхового медицинского взноса на гражданина.

Программа партии «Яблоко» полагала сформировать национальную модель государственного медицинского страхования: ликвидировать страховые медицинские организации из системы обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) как ненужное звено в системе оплаты расходов за оказанные медицинские услуги; преобразовать фонды ОМС в государственные больничные кассы, обязав их отчитываться перед органами представительной власти и попечительскими (общественными) советами; перейти от системы оплаты счетов за предоставленные услуги на сметное финансирование учреждений здравоохранения за счет средств территориальных больничных касс – оплачивать реальные затраты ЛПУ, обновив бюджетные методики, применяемые тарифными комиссиями при региональных управлениях здравоохранения для определения тарифов, квот на медицинские услуги<sup>21</sup>. Представленный механизм носит наиболее сложный, неоправданно громоздкий и многоуровневый характер, поэтому затруднен в реализации и вряд ли может быть назван стимулирующим для развития здравоохранения.

В национальном проекте «Здоровье» с 2011 г. страховые взносы в систему обязательного медицинского страхования выросли с 3,1 до 5,1 % от фонда оплаты труда, что позволяет проводить «капитальный ремонт» в системе бесплатной медицины. Среди конкретных трат федерального бюджета по новым поступлениям

можно выделить следующие направления: модернизация учреждений здравоохранения; информатизация здравоохранения; улучшение качества лечения. Отметим, что подобные провозглашения замечательны, носят изначально стимулирующий характер, но так и останутся только изречениями, если не будет разработан многоуровневый и многоаспектный механизм их реализации. Стимулы наиболее успешно решают проблемы развития, так как находят точки соприкосновения интересов людей (элементы гражданского общества) и государственных структур (правовое государство).

В пределах рассмотрения приоритетов российской правостимулирующей политики отметим константное взаимодействие их друг с другом. Институты правового государства и гражданского общества обеспечивают признание человеческой личности высшей ценностью в государственном строительстве. Подчеркнем мысль об активной жизненной позиции самой личности. Тезис предполагает поведение личности не как стороннего наблюдателя за происходящим и оценивание действительности только с негативной стороны, при заострении внимания на выявленных недостатках и смаковании отрицательных неизбежных элементов правовой жизни. Такое поведение выступает опасным проявлением нигилизма, подтачивающим жизненные ценности самой личности и ее окружения. Кроме негативных эмоций и их разнообразных отрицательных последствий деструктивное поведение ничего не несет. В конце концов общество – это совокупность отдельных индивидов, каждый из которых, желая лучшей жизни, должен начинать с себя. Здравомыслящий человек может поддерживать порядок и чистоту, заниматься творчеством, рукоделием, проектированием своего жилища, а на уровне своего муниципального образования можно обустривать клумбы, сажать деревья. Аспекты поведения изучаются многими науками: психологией, социологией, медициной, юриспруденцией. Антология человеческого мышления обуславливает активность поведения, основанную на стимулах развития<sup>22</sup>.

Народные охранные образования (элементы гражданского общества), например, организовываются в соответствии с законодательством, из которого вытекают их функции. Участие общественности в охране порядка целесообразно совместно с сотрудниками полиции. Взаимоотношения полиции с гражданским обществом строятся на основании партнерской модели с выраженной социальной направленностью, где полицейские



функции ограничены, а применение принуждения – крайнее средство реализации возложенных задач. Общественное мнение (социологические опросы) о работе органов полиции признано одним из критериев оценки их работы. При министерстве внутренних дел и при всех территориальных органах созданы и работают общественные советы. Руководители территориальных органов и участковые регулярно отчитываются о работе перед населением, депутатами, главами регионов, местной администрацией. Определен порядок проведения общественной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных актов, разрабатываемых МВД России.

В России зарегистрированы несколько тысяч общественных формирований правоохранительной направленности, объединяющих более полумиллиона человек. Их миссия связана с инспектированием населенных пунктов по охране общественного порядка и предупреждению правонарушений. По статистике в 2012 г. при участии внештатных сотрудников полиции раскрыто 23 817 преступлений, выявлено 325 123 административных правонарушения, задержано 265 708 правонарушителей<sup>23</sup>.

Несмотря на перечисленные выше аспекты инициативы и стимулирования по наведению порядка, мы далеки от эйфории, учитывая реалии социума, при которых в России гражданское общество, его общественные институты недостаточно развиты, т.е. не могут реально воздействовать на государственную власть с позиций дозволения, инициативы, предприимчивости. При «слабости» гражданского общества средством защиты от деспотии и анархии следует рассматривать механизм разделения ветвей власти и гарантии этого разделения в виде фактического функционирования системы сдержек и противовесов.

Таким образом, полагаем актуальным установить, исследовать, закрепить в научных доктринах и далее в законодательных актах цели, приоритеты и задачи правостимулирующей политики. Но данный аспект лишь начало пути, так как реалии жизни должны соответствовать данным параметрам. Теоретическая разработка проблем и их практическое воплощение – бесповоротный путь к демократической стабильной и объективной окружающей обстановке.

<sup>1</sup> См.: Баранов В. М. Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики. Саратов, 1989. С. 163 ; Лапаева В. В. Эффективность закона и методы ее изучения // Эффективность закона. Методология и конкретные исследования. М., 1997. С. 28–35 ; Малько А. В. Правовые средства как об-

щетеоретическая проблема // Правоведение. 1999. № 2. С. 4–16 ; Его же. Теория правовой политики. М., 2012. С. 82–140 ; Малько А. В., Шундигов К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003 ; Шундигов К. В. Цели и средства в праве. Общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 3–5 ; и др.

<sup>2</sup> См.: Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 41.

<sup>3</sup> См.: Лукашева Е. А. Право, мораль, личность. М., 1986. С. 153 ; Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве : теоретико-информационный аспект. Третье изд., доп. и перераб. Germany: Lap Lambert Academic Publishing, 2011. С. 11–47.

<sup>4</sup> См., например, научные аспекты понимания проблем административного судопроизводства и их интерпретация: Стариков Ю. Н., Давыдов К. В. Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : основные концептуальные проблемы и пути их разрешения // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып. 7. С. 1052–1059.

<sup>5</sup> См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М., 1997. С. 596.

<sup>6</sup> См.: Коробова А. П. Правовая политика : понятие, формы реализации, приоритеты в современной России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 15.

<sup>7</sup> См.: Кузьмин В. Как юрист юристам // Рос. газета. 2008. 31 янв.

<sup>8</sup> См.: Исаков Н. В. Правовая политика современной России : проблемы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2004. С. 28.

<sup>9</sup> См.: Селиванова Е. С. Понятие и приоритеты российской правотворческой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 2. С. 143.

<sup>10</sup> Коробова А. П. Приоритеты правовой политики // Рос. правовая политика : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2003. С. 107 ; Её же. К вопросу о понятии и значении приоритетов правовой политики // Актуальные проблемы правоведения : вестник ин-та права СГЭА. 2001. № 3. С. 28.

<sup>11</sup> См.: Лебедева Е. Н. Правостимулирующая политика в современной России : общетеоретический аспект. Саратов, 2014. С. 89–131.

<sup>12</sup> См.: Явич Л. С. Философия права на XXI век // Правоведение. 2000. № 4. С. 13.

<sup>13</sup> См.: Аришин А. Н. Права и свободы человека и эффективное развитие России // Общественные науки и современность. 2002. № 1. С. 72.

<sup>14</sup> См.: Новгородцев П. Об общественном идеале. М., 1992. С. 111.

<sup>15</sup> См.: Рыбаков О. Ю. Личность. Права и свободы. Правовая политика. М., 2004. С. 8.

<sup>16</sup> Эбзеев Б. С. Личность и государство в России : взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007. С. 7.

<sup>17</sup> Лукашева Е. А. Права человека : учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2009. С. 12.

<sup>18</sup> См.: Основы социальной Концепции Русской православной церкви : утв. Архиерейским собором РПЦ 16 августа 2000 г. Тюмень, 2000.

<sup>19</sup> Материалы по данным проектам («Образование», «Развитие здравоохранения», «АПК», «Доступное и комфортное жилье»), включая сетевые графики их реализации, были представлены на заседании Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов 29 ноября 2005 г.

*Саратовская государственная юридическая академия*

*Лебедева Е. Н., кандидат юридических наук,  
доцент кафедры теории государства и права  
E-mail: sergelennik@yandex.ru  
Тел.: 8-964-845-67-14*

<sup>20</sup> См. подробнее: Социальное меню в программах российских партий : обзор В. Глазычева: сборник / сост. В. Л. Глазычев. М., 2005. С. 117–140.

<sup>21</sup> См.: Там же. С. 13–15.

<sup>22</sup> См., например: *Лебедева Е. Н.* Механизм правового стимулирования социально-активного поведения (проблемы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.

<sup>23</sup> См.: *Фалалеев М.* Полиция и дружина // Рос. газета. 2013. 1 марта.

*Saratov State Law Academy*

*Lebedeva E. N., Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor of the Theory of State and Law  
Department  
E-mail: sergelennik@yandex.ru  
Tel.: 8-964-845-67-14*

# МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

---

С. В. Судакова

Воронежский государственный университет

## СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ УКРУПНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЗА И ПРОТИВ

*Статья посвящена исследованию современных тенденций укрупнения муниципальных образований в Российской Федерации, проблемам развития сельских территорий и вариантам их решения.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* укрупнение муниципальных образований, сельские территории, реформа местного самоуправления.

## MODERN TENDENCIES OF ENLARGEMENT OF MUNICIPAL FORMATIONS IN RUSSIAN FEDERATION: PROS AND CONS

*The article deals research modern tendencies of enlargement of municipal formations in Russian Federation, the problems of rural development and versions of their solutions.*

*К е y w o r d s:* enlargement of municipal formations, rural areas, reform of local self-government.

Поступила в редакцию 22 октября 2012 г.

Одной из основных тенденций реформирования местного самоуправления в Российской Федерации в последние годы стало изменение бюджетно-территориальной организации путем укрупнения муниципальных образований, которое предусматривает «формирование единого экономического, политического и информационного пространства на территории нескольких муниципальных образований»<sup>1</sup>.

В действующем законодательстве закреплены следующие варианты укрупнения муниципальных образований: объединение двух и более поселений, объединение поселения с городским округом, объединение двух и более муниципальных районов. При создании новых муниципальных образований и установлении их границ, как правило, используются демографический, пространственный и экономический критерии зонирования. По оценкам многих исследователей, экономический критерий укрупнения муниципальных образований

в современных российских условиях пока не имеет большого веса, поскольку финансово-экономическое благополучие большинства муниципальных образований зависит от вышестоящих уровней бюджетной системы<sup>2</sup>.

В настоящее время проблемы и перспективы укрупнения муниципальных образований активно обсуждаются как на региональном, так и на федеральном уровнях власти. Самостоятельно решать вопросы местного значения готовы более 3,5 тыс. поселений (преимущественно городских), которые расположены, как правило, вблизи центров экономического роста, а большинство сельских поселений (более 19 тыс.) не готовы осуществлять закрепленные за ними функции и, как следствие, являются бесперспективными с экономической точки зрения. Однако это вполне закономерно, поскольку тезис о необходимости максимального приближения местной власти к населению (а значит, и количественного роста муниципальных образований), ставший лозунгом муниципальной реформы 2003 г., себя не

оправдал. Поскольку реформаторские преобразования проводились в сжатые сроки, без учета в должной мере мнений компетентных специалистов и не подкреплялись продуманными финансово-экономическими мероприятиями, большинство муниципальных территорий оказались сегодня в кризисном состоянии<sup>3</sup>.

Существуют объективные причины, влияющие на территориальную организацию местного самоуправления: это, прежде всего, негативная демографическая ситуация, а также особенности внутренней миграции населения – перемещение сельских и городских жителей из мелких и средних городов в крупные региональные и межрегиональные центры, в результате чего в малых населенных пунктах структура населения существенно изменилась. В основном в них проживают люди пенсионного и предпенсионного возраста, а это ведет к тому, что население практически не пополняется, а в связи с этим экономика не может развиваться. Данные обстоятельства явились поводом для обсуждения проблемы территориального реформирования местного самоуправления<sup>4</sup>. Однако, как справедливо отметил в одной из своих публикаций В. В. Путин, местное самоуправление должно оставаться «властью в шаговой доступности, и муниципалитеты не должны бездумно укрупняться»<sup>5</sup>.

На совещании по социальному развитию села в Саратовской области в сентябре текущего года, на котором председательствовал премьер-министр Д. А. Медведев, губернатор Ульяновской области Сергей Морозов выступил с предложением упразднить «нежизненные» органы местного самоуправления сельских поселений, сосредоточив муниципальную власть на районном уровне, а в поселениях оставить лишь администраторов – сельских старост, работающих на общественных началах. Свою позицию губернатор Ульяновской области мотивировал тем, что на содержание одной сельской администрации тратится около 3 млн руб. при годовом бюджете села в 6 млн, а на все сельские администрации расходуется уже около 350 млн руб., притом что решение проблемы водоснабжения, например, оценивается в 260 млн. Таким образом, данный подход к реформированию местного самоуправления на селе объясняется именно экономией средств<sup>6</sup>.

Тенденция введения и укрепления института сельских старост в последнее время обозначила себя уже во многих субъектах Российской Федерации (в Ярославской, Ленинградской областях, Алтайском крае и др.), однако пока это практикуется только на уровне

сельских населенных пунктов, не являющихся поселениями.

В Ульяновской области подобного рода реформирование нашло свое воплощение в достаточно спорном, на наш взгляд, Законе от 6 октября 2011 г. № 168-ОЗ «О сельских старостах», который регулирует деятельность сельского старосты в сельском населенном пункте. Согласно ст. 1 данного Закона, должность сельского старосты – это должность, учрежденная для оказания в границах отдельных сельских населенных пунктов Ульяновской области содействия губернатору области в реализации его полномочий в сфере организации местного самоуправления. Данная должность не является государственной должностью, должностью государственной гражданской службы в Ульяновской области, муниципальной должностью или должностью муниципальной службы. Решение о назначении гражданина Российской Федерации на должность сельского старосты принимается губернатором Ульяновской области и оформляется по его распоряжению, срок полномочий сельского старосты зависит от срока полномочий губернатора<sup>7</sup>. Логика такой зависимости не совсем ясна. Схема взаимоотношений сельского старосты непосредственно с губернатором области, минуя при этом администрацию поселения, в которое входит данный сельский населенный пункт, и администрацию муниципального района, а главное, – самих жителей сельского населенного пункта, на наш взгляд, полностью отрицает самоуправленческое начало на самом низшем, а следовательно, и самом приближенном к населению уровне власти.

Удивляет положение п. 3 ст. 3 данного Закона, которое предусматривает, что решение о назначении гражданина Российской Федерации на должность сельского старосты принимается непосредственно губернатором на основании предложений, принятых на собраниях граждан. Создается впечатление, что целью губернатора является в данном случае не забота об усилении местного самоуправления, а повышение управляемости территорий. Кроме того, круг полномочий, прописанный в рассматриваемом Законе, говорит о доминирующем влиянии региональных властей на деятельность сельского старосты, что делает его фактически представителем губернатора в сельском населенном пункте. В п. 1 ст. 8 рассматриваемого Закона об освобождении гражданина Российской Федерации от должности сельского старосты вновь подчеркивается прямая зависимость

срока полномочий сельского старосты от срока полномочий губернатора Ульяновской области. Логичнее было бы сделать должность сельского старосты выборной (через сход или собрание граждан), а также увязать срок его полномочий с оценкой эффективности результатов деятельности местным населением. Представляется, что данные положения рассматриваемого Закона однозначно противоречат конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления и вряд ли повысят качество предоставляемых муниципальных услуг на данных территориях.

Более удачен в этом отношении Закон Алтайского края от 7 июня 2012 г. № 45-ЗС «О старосте сельского населенного пункта», который предусматривает, что введение института старост, правовой статус старосты и порядок учета мнения населения о его кандидатуре устанавливаются нормативным правовым актом представительного органа поселения. Закон Алтайского края менее детально регулирует правовой статус сельского старосты и механизмы его деятельности по сравнению с Законом Ульяновской области, но содержит более рациональные положения относительно оплаты его деятельности, закрепляя, что «староста в соответствии с нормативным правовым актом представительного органа поселения может исполнять свои полномочия на оплачиваемой либо неоплачиваемой основе»<sup>8</sup>.

Представляется интересным мнение по поводу укрепления института сельских старост, высказанное вице-президентом Ассоциации сибирских и дальневосточных городов Р. В. Бабуном. Он предлагает наделить старост реальными полномочиями и небольшими финансовыми ресурсами, а также определенной степенью самостоятельности в расходовании выделенных средств; определить механизм контроля со стороны жителей и отчетности за их расходованием. Таким образом, не будут ущемляться возможности и инициатива сельских жителей для самоорганизации и самоуправления<sup>9</sup>.

Из предложений, озвученных ульяновским губернатором С. Морозовым на совещании в Саратовской области, следует, что институт сельских старост с уровня сельских населенных пунктов, не являющихся поселениями, необходимо распространить на уровень сельских поселений. Данная инициатива, естественно, вызвала неоднозначную реакцию как теоретиков, так и практиков муниципального строительства.

Некоторые главы регионов, специалисты и эксперты уже высказались против столь

радикальных мер как антиконституционных. В частности, Ю. Гурман в своем комментарии заметил, что подобные нововведения нивелируют эффективность самоуправления на этих территориях. По сути, в результате таких реформ вводится «прямое губернаторское правление» на сельских территориях, и есть вероятность, что такая политика прежде всего будет проводить линию власти, а не следовать интересам населения. Глава Пензенской области В. Бочкарев выступил с резкой критикой ульяновского губернатора. По его мнению, старосты не будут чувствовать ту же ответственность за свою деятельность, которую несет глава сельской администрации. Эксперты отмечают, что сельские администрации должны быть не «декоративным органом», а реальным институтом управления территорией, «но для этого им нужны финансы»<sup>10</sup>.

Интересна точка зрения вице-президента АСДГ Р. В. Бабуна по поводу улучшения ситуации в сельском самоуправлении без подрыва его основ. Он имеет свою позицию относительно укрупнения сельских поселений и отмечает, что от упразднения сельского поселения проблемы его жителей никуда не денутся, только решать их придется с более удаленного от них уровня. В качестве направлений реформирования сельского самоуправления он предлагает следующее.

В первую очередь необходимо сократить перечень вопросов местного значения для сельских поселений, предусмотренный ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>11</sup>. В настоящее время этот перечень одинаков как для городских, так и сельских поселений. Если на уровне городского поселения данный перечень вопросов местного самоуправления в большей степени удастся реализовать, то для сельских поселений его полноценная реализация крайне затруднительна. На уровне сельского самоуправления логичнее оставить решение только тех вопросов местного значения, которые могут быть решены на основе подлинной самоорганизации граждан, а все инфраструктурные и затратные в финансовом плане вопросы законодательно должны быть переданы муниципальным районам. В частности, к таким вопросам относятся:

1) электро-, газо-, теплоснабжение, централизованное водоснабжение и водоотведение (за исключением децентрализованного водоснабжения, актуального для небольших населенных пунктов);

2) организация снабжения населения привозным топливом;

3) содержание и ремонт автомобильных дорог и мостов в населенных пунктах;

4) организация транспортного обслуживания населения;

5) обеспечение жильем отдельных категорий граждан;

6) создание условий для строительства жилья;

7) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма и экстремизма в границах поселения, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

8) лесной контроль и надзор и др.

В том случае, если финансово-экономический и кадровый потенциал сельских поселений достаточно высокий, муниципальные районы в соответствии со ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вправе заключать соглашения о передаче части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов таким сельским поселениям (но по инициативе последних).

Второй мерой по улучшению ситуации в сельском самоуправлении является, по мнению Р. В. Бабуна, резкое сокращение «бумаготворчества» и отчетности (как правило, финансовой и статистической) для сельских поселений. Весьма эффективным было бы упрощение формы отчетности, актуальной для сельских поселений с числом избирателей менее 100, где все вопросы решаются на сходе граждан, и распространение ее на все сельские поселения. Такое реформирование может повлечь весьма существенное сокращение чиновников и управленческих расходов.

Третьей мерой по улучшению качества управления на селе могло бы стать максимальное упрощение процедур муниципального заказа для сельских поселений, которое избавило бы их от длительных бюрократических и затратных конкурсных процедур.

Наконец, уже упомянутое нами выше разумное укрепление института сельских старост в населенных пунктах, не являющихся поселениями, также способствовало бы совершенствованию сельского самоуправления<sup>12</sup>.

Таким образом, для оптимизации современной системы сельского самоуправления на современном этапе муниципальной реформы важно осознать, что:

1) укрупнение муниципальных образований – это тот сложный вариант реформирования местного самоуправления, который не может подвергаться однозначным положительным

либо отрицательным оценкам, поскольку в определенных случаях укрупнение целесообразно, однако распространять его повсеместно, не проводя глубокого анализа конкретных ситуаций, не стоит;

2) необходимо не только сохранить сельские администрации, но и посредством рационального сокращения финансовой и статистической отчетности, оптимизации и рационализации численности управленческого аппарата повысить эффективность их работы;

3) укрепление института сельских старост в сельских населенных пунктах, не являющихся поселениями, также является весьма позитивным средством оптимизации системы управления на селе. Рациональный подход к организации их работы будет способствовать инициативности и развитию самоуправленческих начал на самом близком к населению уровне власти. При этом необходимо, чтобы сельский староста избирался непосредственно населением без привязки к региональным властям;

4) одним из важнейших вариантов реформирования местного самоуправления является передача с уровня сельских поселений на уровень муниципальных районов части вопросов местного значения, закрепленных ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые сложно эффективно решать на уровне сельского поселения.

<sup>1</sup> Стрижкина И. В. Общероссийская тенденция укрупнения муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления // Научные ведомости Белгород. гос. ун-та. Сер.: История. Политология. Экономика. Информатика. 2010. № 7. С. 45.

<sup>2</sup> См.: Стрижкина И. В. Укрупнение муниципальных образований – результат реформирования местного самоуправления на Алтае // Известия Алтайск. гос. ун-та. 2011. № 2. С. 325–326.

<sup>3</sup> См. подробнее: Выдрин И. В. Новые тенденции в территориальной организации местного самоуправления // Рос. юстиция. 2012. № 5. С. 11–14.

<sup>4</sup> См. подробнее: Маркварт Э. К вопросу об укрупнении муниципалитетов. Общий взгляд // Местное самоуправление в современной России : состояние и тенденции : сб. статей // под ред. Э. Маркварта, Е. С. Шугриной, М. А. Якутовой. М., 2011. С. 66–70.

<sup>5</sup> Путин В. В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февр.

<sup>6</sup> См. подробнее: Стенограмма Федерального совещания в Саратове по вопросу социального развития села 5 сентября 2012 г. // Местное самоуправление. 2012. № 34. 10 сент. С. 10–12.

<sup>7</sup> См. подробнее: О сельских старостах : закон Ульяновской области от 06.10.2011 г. № 168-ЗО. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 18.10.2012).

<sup>8</sup> См. подробнее: О старосте населенного пункта Алтайского края : закон Алтайского края от 7 июня 2012 г. № 45-ЗС. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 18.10.2012).

<sup>9</sup> См.: *Бабун Р. В.* Самоуправление в сельских поселениях : что делать // Местное самоуправление. 2012. № 35. 17 сент. С. 1–4.

<sup>10</sup> *Гурман Ю.* Нам предлагают отказаться от конституционного строя // Там же. С. 4.

<sup>11</sup> Рос. газета. 2003. 8 окт.

<sup>12</sup> См.: *Бабун Р. В.* Указ. соч. С. 4.

*Воронежский государственный университет*

*Судакова С. В., аспирант кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: sophyasudakova@mail.ru*

*Tel.: 8-960-136-23-28*

*Voronezh State University*

*Sudakova S. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: sophyasudakova@mail.ru*

*Tel.: 8-960-136-23-28*

# СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И ПРАВОСУДИЕ

---

Ю. Н. Стариков

Воронежский государственный университет

## СУДЕБНЫЙ НОРМОКОНТРОЛЬ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Рассматриваются вопросы теории осуществления судами нормоконтрольной деятельности, осуществляемой посредством административного судопроизводства.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: судебный нормоконтроль, государственное управление, административное право, административное судопроизводство, административный процесс, административно-процессуальное законодательство.*

## LEGAL COMPLIANCE AS A WAY TO ENSURE THE LEGALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION

*Deals with the theory of implementation by the courts normcontrol activities through administrative proceedings.*

*К е y w o r d s: legal compliance, public administration, administrative law, administrative proceedings, administrative procedural legislation.*

Поступила в редакцию 1 августа 2014 г.

Развитие административного и административного процессуального законодательства в Российской Федерации, а также законодательства о судебной системе страны непременно включает в себя и необходимость совершенствования института судебного нормоконтроля, обеспечивающего законность принимаемых органами публичного управления решений как нормативного, так и ненормативного характера. Реформа судебной системы внесла следующие изменения в систему судебного нормоконтроля.

*1. Общие положения нормоконтрольной деятельности, осуществляемой судами посредством конституционного, административного, гражданского судопроизводства и судопроизводства в арбитражных судах*

Режим законности в сфере организации и функционирования исполнительных органов государственной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих

обеспечивается судебным контролем или правосудием, осуществляемым соответствующими судами.

Основное содержание судебного контроля в сфере публичного управления заключается в *нормоконтроле*, т.е. граждане Российской Федерации и иные уполномоченные лица могут оспорить в судах нормативные и ненормативные (индивидуальные) правовые акты. Обеспечению законности осуществления государственного управления и местного самоуправления способствует деятельность Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных и военных судов. Следует отметить, что в соответствии со ст. 23 ГПК РФ мировые судьи не вправе рассматривать дела об оспаривании *нормативных* и *ненормативных* (например, дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов публичного управления и должностных лиц) правовых актов как не отнесенных законом к их подсудности.



Нормоконтрольная деятельность осуществляется судами посредством *конституционного, административного, гражданского судопроизводства и судопроизводства в арбитражных судах*.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 46) устанавливает право граждан обжаловать в суд решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, если они нарушают права и свободы граждан. Право гражданина обращаться в суд за защитой своих прав и свобод является важнейшим фактором укрепления гарантий прав граждан в области действия органов публичного управления. Роль судебной власти при рассмотрении споров, связанных с актами управления, в перспективе будет неизменно возрастать, так как судебный порядок рассмотрения споров имеет ряд неоспоримых достоинств перед административным порядком рассмотрения спора: суд – это специальный государственный орган, осуществляющий контроль за законностью и обоснованностью решений; он независим ни от одной ветви власти и имеет конституционные гарантии такой независимости; у него нет какой-либо заинтересованности в результате рассмотрения спора; он имеет четкую процессуальную форму рассмотрения спора; принципы судебного рассмотрения демократичны; гражданин и сам орган управления имеют одинаковые процессуальные права и обязанности.

При разграничении юрисдикции или объема компетенции между судами общей юрисдикции, а также между ними и другими судами (например, арбитражными судами) решающее значение имеют содержание и вид нормативного правового акта, поскольку нормативные акты могут отличаться друг от друга по различным основаниям, например по субъектам принятия этих актов, пределам их действия, предмету правового регулирования. В судах общей юрисдикции оспариваются нормативные акты (в целом или только их части), которые были приняты государственными органами и должностными лицами как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. Общими судами рассматриваются также споры о нормативных актах, принимаемых органами местного самоуправления и их должностными лицами.

*2. Проверка конституционности нормативных правовых актов в Конституционном Суде Российской Федерации*

В сферу юрисдикции Конституционного Суда РФ входит проверка соответствия Конституции РФ: федеральных законов,

нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ; договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ; договоров между органами государственной власти субъектов РФ; не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации. Проверка конституционности указанных нормативных актов осуществляется по запросам соответствующих субъектов: Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, органов законодательной власти субъектов РФ.

К компетенции судов общей юрисдикции не относится проверка соответствия указанных нормативных актов Конституции РФ (речь идет о федеральных законах, нормативных актах Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституциях республик, уставах, а также законах и иных нормативных актах субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ). Вместе с тем едва ли можно исключить необходимость проверки соответствия нормативных актов ниже уровня федерального закона иному имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции РФ, например проверки соответствия федеральным законам постановлений Правительства РФ, региональных законов.

Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции РФ конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ лишь в случае обращения в данный Суд строго определенных в законе субъектов, если заявитель считает указанные нормативные акты не подлежащими действию из-за их неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов РФ или их должностных лиц об отказе применять и

исполнять их как не соответствующие Конституции РФ.

Отвечающее установленным требованиям *обращение* в форме запроса, ходатайства или жалобы представляет собой повод к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ. Основанием к рассмотрению дела в Конституционном Суде РФ является *обнаружившаяся неопределенность* в вопросе о соответствии нормативного акта Конституции РФ.

Решение Конституционного Суда РФ окончательно и не подлежит обжалованию; оно действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Государственный орган или должностное лицо, принявшие нормативный акт, признанный решением Конституционного Суда РФ не соответствующим Конституции РФ полностью или в части, должны рассмотреть вопрос о необходимости принятия нового нормативного акта, содержащего, в частности, положения об отмене нормативного акта либо о внесении изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанные неконституционными в отдельной его части. Такие же действия должны совершить государственный орган или должностное лицо в случае необходимости *устранения в правовом регулировании*, если нормативный акт признан не соответствующим Конституции РФ.

Решения судов и иных органов, основанные на актах или их отдельных положениях, признанных постановлением Конституционного Суда РФ неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях. Государственные органы и должностные лица обязаны осуществлять деятельность по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией РФ в связи с решением Конституционного Суда РФ (ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Правительство РФ, Президент РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) обязаны осуществлять нормотворческую деятельность, обусловленную: 1) признанием решением Конституционного Суда РФ нормативного акта не соответствующим Конституции РФ полностью или частично; 2) необходимостью устранения вытекающего из решения Конс-

ституционного Суда РФ пробела в правовом регулировании.

В отличие от федеральных все нормативные акты органов государственной власти субъектов РФ, включая конституции (уставы) этих субъектов, могут проверяться судами общей юрисдикции на предмет их соответствия нормативным актам более высокой юридической силы (в том числе Конституции РФ) по инициативе граждан, организаций и прокуроров. В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П норма ч. 1 ст. 251 ГПК РФ, которая наделяет прокурора правом обращаться в суд с заявлением о признании нормативных правовых актов субъектов РФ противоречащими закону, признана не соответствующей Конституции РФ в той мере, в какой данная норма допускает обращение прокурора в суд общей юрисдикции с заявлением о признании положений конституций или уставов противоречащими федеральному закону. Генеральный прокурор РФ вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции РФ конституций и уставов субъектов РФ.

Важным видом судебного контроля за законностью правовых актов и эффективной формой защиты конституций (или уставов) субъектов РФ является деятельность конституционных (уставных) судов в субъектах РФ. Несмотря на то что права субъектов РФ на создание конституционных (уставных) судов в соответствующих субъектах РФ законодательно установлены, процесс их формирования идет чрезвычайно медленно. По состоянию на август 2014 г. конституционные (уставные) суды созданы и функционируют в 17 субъектах РФ. В мае 2014 г. в Государственную Думу направлен проект федерального закона «О Конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации».

*3. Оспаривание нормативных правовых актов полностью или в части в судах общей юрисдикции*

По общему правилу в судах общей юрисдикции рассматриваются все дела об оспаривании нормативных правовых актов, кроме тех, проверка законности которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ. К делам, подведомственным судам общей юрисдикции, относятся, например, дела о признании противоречащими федеральным законам нормативных правовых актов представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также нормативных правовых

актов федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

Согласно п. 3 ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», если орган государственной власти субъекта РФ полагает, что федеральный закон не соответствует Конституции РФ, нормативный правовой акт федерального органа государственной власти не соответствует положениям Конституции РФ, федеральных законов или договоров о разграничении полномочий, устанавливающим разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, спор о компетенции либо вопрос о соответствии федерального закона Конституции РФ, а также нормативного правового акта федерального органа государственной власти Конституции РФ, федеральным законам или договорам о разграничении полномочий разрешается *соответствующим судом*.

Вопрос оспаривания правовых актов управления, выявления их юридической состоятельности является частью более общего вопроса о порядке разрешения административно-правовых споров как одного из видов юридических конфликтов.

Оспаривание правового акта управления не влечет автоматического признания его недействительным. Это, по сути, способ, направленный на выяснение соответствия акта требованиям и положениям законов и иных нормативных правовых актов, на выявление его целесообразности (при осуществлении общего контроля), юридической силы и нормативной обоснованности (при опротестовании). При удовлетворении жалобы или заявления (т.е. при принятии судом решения о признании оспариваемого акта полностью или в части *недействующим*) обжалуемый (оспоренный) административный акт утрачивает юридическую силу.

Дела об оспаривании правовых актов, имеющих ненормативный характер, в зависимости от субъектного состава участников и характера правоотношений разрешаются *судами общей юрисдикции* или *арбитражными судами*.

Как свидетельствует практика, число нормативных актов, которые могут быть проверены судами общей юрисдикции, весьма велико, т.е. практически невозможно установить полный перечень нормативных актов, подлежащих контролю общими судами при получении ими жалобы, и требования о признании таких актов недействительными.

В каждом случае следует учитывать положения соответствующих федеральных законов, которые устанавливают компетенцию судов общей юрисдикции.

Верховный Суд РФ может рассмотреть в качестве суда первой инстанции *административные дела*, в частности: 1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Центрального банка РФ, ЦИК РФ, государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций; 2) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, Совета Федерации ФС РФ, Государственной Думы ФС РФ, Правительства РФ, Правительственной комиссии за осуществлением иностранных инвестиций в РФ; 3) об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей РФ и решений квалификационных коллегий судей субъектов РФ о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квалификационных коллегий судей, обжалование которых в Верховный Суд РФ предусмотрено федеральным законом; 4) об оспаривании решений и действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи; 5) о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территории двух и более субъектов РФ; 6) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территории двух и более субъектов РФ; 7) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) ЦИК РФ и о расформировании ЦИК РФ; 8) об отмене регистрации кандидата на должность Президента РФ; 9) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным федеральным судам общей юрисдикции, за исключением районных судов и гарнизонных военных судов.

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд

автономной области, суд автономного округа (в составе которых создается *судебная коллегия по административным судам*) рассматривают дела в качестве суда первой, апелляционной, кассационной инстанций, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в соответствии с установленной федеральными законами подсудностью (ст. 26 ГПК ПФ); указанные суды могут также осуществлять иные (определенные федеральными законами) полномочия.

Районный суд рассматривает все *административные дела* в качестве суда первой инстанции, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к подсудности других судов.

Районными судами рассматриваются все дела об оспаривании решений, действий (бездействия), не отнесенные ст. 27 ГПК РФ и п. 1 ч. 3 ст. 9 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» к подсудности Верховного Суда РФ (дела, подсудные Верховному Суду РФ, устанавливаются п. 4 ст. 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации»), не отнесенные ст. 26 ГПК РФ к подсудности верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа, а также не отнесенные нормами Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» к подсудности военных судов. В соответствии со ст. 7 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» военным судам подсудны гражданские и административные дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений. *Судебная коллегия по делам военнослужащих* Верховного Суда РФ рассматривает в первой инстанции: дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, Министерства обороны РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы (ст. 9 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации»). Гарнизонный военный суд в пределах, установленных Федеральным конституционным

законом «О военных судах Российской Федерации», рассматривает в первой инстанции не отнесенные федеральным конституционным законом и (или) федеральным законом к подсудности Судебной коллегии по делам военнослужащих или окружного (флотского) военного суда гражданские, административные и уголовные дела, а также материалы о совершении военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, грубых дисциплинарных проступков, за совершение которых может быть назначен дисциплинарный арест.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет, что противоречия закона, иного нормативного правового акта либо иного ненормативного правового акта законодательного органа субъекта РФ, а также исполнительного органа государственной власти субъекта РФ устанавливаются соответствующим судом, под которым, как правило, понимается суд общей юрисдикции одного уровня с органом, издавшим обжалуемый правовой акт.

Решение по делу о признании нормативного правового акта противоречащим закону или сообщению о таком решении должно быть опубликовано в средстве массовой информации, в котором был опубликован данный нормативный правовой акт, о чем нужно указать в резолютивной части решения по делу. В необходимых случаях суд в резолютивной части решения вправе обязать редакцию средства массовой информации опубликовать сообщение о признании недействительным правового акта ненормативного характера, если он был опубликован данным средством массовой информации. Решение суда о признании правового акта противоречащим закону должно быть направлено соответствующему органу, должностному лицу не позднее 10 дней после вступления решения суда в законную силу. Орган публичной власти или должностное лицо обязаны сообщить суду и гражданину об исполнении решения суда не позднее чем в месячный срок со дня получения решения. Поэтому суды, принявшие решения по делу об оспаривании правового акта, обязаны постоянно контролировать исполнение своих решений.

Возможность суда проверять нормативные акты и его право признавать некоторые из них (или конкретные положения) *недействующими* (незаконными) позволяет сделать и более общий теоретический вывод о том, что судебная практика все более становится источ-

ником права. Судебное решение, принятое в результате рассмотрения дела о соответствии закону какого-либо нормативного правового акта, становится также *нормотворческим*, так как оно формирует новые права и обязанности субъектов права, устанавливает недействительность, а следовательно, и неминуемую отмену определенных законодательных положений (правил поведения).

Особое значение в современной судебной практике имеют дела об оспаривании нормативных правовых актов по мотиву их несоответствия (*полностью* или *в части*) закону. Особенностью данной категории дел является то, что объектом судебного обжалования (оспаривания) является нормативный правовой акт. При этом судебная защита по таким делам затрагивает публичные интересы неопределенного круга лиц, так как сам нормативный акт распространяет действие на неограниченный круг лиц. Посредством рассмотрения таких дел суд общей юрисдикции осуществляет судебный контроль за соответствием оспариваемых нормативных актов другому нормативному акту, который имеет большую юридическую силу и значимость в иерархии нормативных актов.

Характер рассматриваемого спора (дела), а также процедура его рассмотрения предопределяют выявление нормативной природы оспариваемого акта управления. Суд сначала определяет «нормативность» оспариваемого акта управления и соответствующие признаки, так как это имеет важнейшее значение для *разграничения компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами*.

Статья 22 ГПК РФ определяет подведомственность гражданских дел судам. Среди них дела, возникающие из *публичных правоотношений* (они перечислены в ст. 245 ГПК РФ): по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов; по заявлениям об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; по заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; по заявлениям о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо принимаемого

Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное Федеральным законом от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; по заявлениям об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений; иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда. Подраздел III ГПК РФ называется «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений». Таким образом, законодатель не использует здесь традиционно применяемые в российской правовой науке и в законодательстве термины «дела, возникающие из *административных правоотношений*» или «*административные дела*». Следует заметить, что термин «публичные правоотношения» в ГПК РФ не определяется.

Дела об оспаривании нормативных правовых актов подведомственны судам общей юрисдикции независимо от того, физическое или юридическое лицо обращается в суд, а также какие правоотношения регулирует оспариваемый нормативный правовой акт (ч. 1 и 2 ст. 251 ГПК РФ). Исключения составляют дела об оспаривании таких нормативных правовых актов, проверка конституционности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ (ч. 3 ст. 251 ГПК РФ), а также дела об оспаривании *нормативных правовых актов*, которые рассматривает Суд по интеллектуальным правам в качестве суда первой инстанции в соответствии с п. 4 ст. 34 АПК РФ.

С целью устранения из судебной практики рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов неопределенностей и противоречий 29 ноября 2007 г. было принято постановление Пленума Верховного Суда РФ № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» (в ред. от 10 июня 2010 г. № 13 и 9 февраля 2012 г. № 3). Таким образом, судьи судов общей юрисдикции имеют единые требования и рекомендации для обеспечения правильного и единообразного применения законодательства при производ-

стве по делам об оспаривании нормативных правовых актов.

В соответствии с ч. 2 ст. 251 ГПК РФ с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части в суд вправе обратиться Президент РФ, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция. Под *нарушением компетенции* следует понимать регулирование оспариваемым нормативным правовым актом тех отношений, которые в соответствии с законом должны регламентироваться издаваемыми перечисленными лицами нормативными правовыми актами.

В соответствии с ч. 2 ст. 253 ГПК РФ суд, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, признает нормативный правовой акт *недействующим* полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени. Прокурор вправе принести апелляционное представление в суд апелляционной инстанции или в суд кассационной инстанции с представлениями о пересмотре вступивших в законную силу судебных постановлений лишь в случае, если он участвовал в рассмотрении дела (ч. 2 ст. 320, ч. 1 ст. 331, ч. 3 ст. 376 ГПК РФ).

Суд рассматривает дела, возникающие из публичных правоотношений, по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов. При решении вопроса: подведомственно ли суду рассмотрение заявлений уполномоченных лиц (они перечислены в ч. 1 и 2 ст. 251 ГПК РФ) об оспаривании нормативных правовых актов, – необходимо учитывать *вид оспариваемого правового акта* и *вид нормативного правового акта*, о проверке соответствия которому ставится вопрос в заявлении. Судам неподведомственны дела: 1) об оспаривании по основаниям противоречия федеральным законам нормативных правовых актов Президента РФ или Правительства РФ в случаях, когда проверка соответствия указанных нормативных правовых актов федеральному закону невозможна без установления их соответствия Конституции

РФ; 2) об оспаривании конституций и уставов субъектов РФ, поскольку проверка соответствия учредительного акта субъекта РФ федеральному закону сопряжена с установлением его соответствия нормам Конституции РФ. В отдельных случаях в федеральных законах закреплена норма, содержащая ссылку на так называемое *«соответствующее процессуальное законодательство»*, определяющее судебный порядок обжалования нормативных правовых актов административных органов. Например, п. 4 ст. 138 Налогового кодекса РФ определяет, что обжалование организациями и физическими лицами в судебном порядке актов (в том числе нормативных) налоговых органов, действий или бездействия их должностных лиц производится в порядке, предусмотренном соответствующим процессуальным законодательством Российской Федерации. Пункт 5.1 Федерального закона «О защите конкуренции» закрепляет за антимонопольным органом полномочие по обращению в суд с заявлениями об обжаловании противоречащих антимонопольному законодательству *нормативных правовых актов* федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка РФ. В *арбитражный суд* антимонопольный орган может обратиться с исками, заявлениями о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе с исками, заявлениями о признании *недействующими* либо *недействительными* полностью или частично противоречащих антимонопольному законодательству, в том числе создающих необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности, *ненормативных* актов указанных государственных и муниципальных органов.

При наличии в субъекте РФ *конституционного (уставного) суда* субъекта РФ суды общей юрисдикции не вправе рассматривать дела о проверке соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ, поскольку рассмотрение этих дел отнесено ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта РФ. Вместе с тем если в субъекте РФ такой суд не создан, то в целях реализации гарантированного ч. 1 ст. 46 Конституции РФ права на судебную защиту

рассмотрение названных выше дел осуществляется *судами общей юрисдикции*.

Часть 4 ст. 251 ГПК РФ устанавливает *родовую подсудность* дел об оспаривании нормативных правовых актов. Все дела об оспаривании нормативных правовых актов, не отнесенные: 1) ст. 26 ГПК РФ к подсудности верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа; 2) ст. 27 ГПК РФ к подсудности Верховного Суда РФ; 3) п. 1 ч. 3 ст. 9 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» к полномочиям Верховного Суда РФ по рассмотрению дел, подсудных военным судам (полномочия судебной коллегии по делам военнослужащих), рассматриваются районными судами. Заявления по таким делам подаются в районный суд по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших нормативный правовой акт. Мировые судьи не вправе рассматривать дела данной категории как не отнесенные законом к их подсудности (ст. 23 ГПК РФ).

По общему правилу *граждане и организации* в силу ст. 3 и 4 ГПК РФ вправе обратиться в суд за защитой своих прав, свобод и законных интересов. Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 46 ГПК РФ они вправе обращаться в суд за защитой прав и свобод *других лиц* по их просьбе либо в защиту прав и свобод *неопределенного круга лиц* в случаях, прямо предусмотренных законом (например, в защиту «неопределенного круга потребителей» согласно п. 2 ст. 45 Закона РФ «О защите прав потребителей»). *Прокурор* в пределах своей компетенции также имеет право оспорить в суде нормативные правовые акты в порядке, предусмотренном гл. 24 ГПК РФ. Он вправе обратиться с заявлением в суд о признании недействующими полностью или в части нормативных правовых актов (в том числе нарушающих права и свободы гражданина), издаваемых федеральными органами исполнительной власти (за исключением Правительства РФ), представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и их должностными лицами. Должностные лица, органы государственной власти и местного самоуправления, перечисленные в ч. 2 ст. 251 ГПК РФ, вправе обратиться в суд с заявлением о признании нормативного правового акта *противоречащим закону* полностью или в части, если они считают, что принятым и опубликованным в установленном порядке

нормативным правовым актом или его частью *нарушена их компетенция*.

Заявление об оспаривании нормативного правового акта или его части должно соответствовать требованиям, предусмотренным ст. 131 ГПК РФ, а также содержать данные, перечисленные в ч. 5 и 6 ст. 251 ГПК РФ. В нем, в частности, должно быть указано, какие права и свободы заявителя (гражданина или организации) нарушаются этим актом или его частью, в чем заключаются нарушения или угроза нарушения прав и свобод заявителя, каким средством массовой информации и когда данный акт опубликован или обнародован в установленном порядке, а также какому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, не соответствует оспариваемый акт или его часть.

В соответствии с ч. 7 ст. 251 ГПК РФ подача в суд заявления об оспаривании нормативного правового акта не приостанавливает действие данного нормативного правового акта. Поэтому судья не вправе применить по просьбе заявителя меры обеспечения по основаниям, которые предусмотрены ст. 139 ГПК РФ.

Согласно ч. 1 ст. 249 ГПК РФ обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, и его законности возлагается на орган или должностное лицо, принявшие оспариваемый акт. Суд обязывает соответствующие орган или должностное лицо представить доказательства, которые были определены в порядке подготовки дела к судебному разбирательству как обстоятельства, имеющие значение для дела.

При рассмотрении дела по существу суд должен выяснить порядок принятия нормативного правового акта:

полномочия органа или должностного лица на издание нормативных правовых актов и их пределы;

форму (вид), в которой орган или должностное лицо вправе принимать нормативный правовой акт;

предусмотренные правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования.

Если акт либо его часть изданы без нарушения конституционных положений о разграничении компетенции Российской Федерации, ее субъектов и местного самоуправления, следует проверять полномочия органа или должностного лица, издавших оспариваемый акт, на осуществление правового регулирования данного вопроса.

При проверке полномочий органа или должностного лица необходимо учитывать следующее:

суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц;

общие положения разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ закреплены в ст. 26.1, 26.3, 26.3-1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а вопросы местного значения – в ст. 14, 14.1, 15, 15.1, 16, 16.1, 16.2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

органы государственной власти субъектов РФ не вправе регулировать отношения по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, связанные с видами деятельности, лицензирование которых осуществляется федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

нормативными правовыми актами субъектов РФ не могут устанавливаться санкции (меры ответственности) за нарушения бюджетного и налогового законодательства (ст. 282 БК РФ и п. 6 ч. 2 ст. 1 НК РФ соответственно);

законы субъектов РФ могут предусматривать санкции в законах, регламентирующих ответственность за административные правонарушения, принимаемых в пределах их компетенции, т.е. по вопросам, не имеющим федерального значения (ст. 1.3 КоАП РФ);

нормативными правовыми актами органов местного самоуправления или должностных лиц не может быть установлена какая-либо ответственность за их неисполнение (санкция как мера принуждения). Такая ответственность устанавливается федеральными законами и законами субъектов РФ.

Если судом будет установлено, что оспариваемый акт или его часть приняты по вопросу, который не мог быть урегулирован нормативным правовым актом данного уровня, или приняты с нарушением полномочий органа, издавшего акт, то оспариваемый акт или его часть признаются недействующими.

Выясняя вопрос о соблюдении правил введения в действие оспариваемого нормативного правового акта, следует проверять, соблюдены ли порядок его опубликования, государст-

венной регистрации (если государственная регистрация данного акта предусмотрена законодательством) и вступления в силу.

Проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно *определенным*. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обяания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения либо дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Вместе с тем нормативный правовой акт не может быть признан недействующим, если суд придет к выводу, что по своему содержанию оспариваемый акт или его часть не допускает придаваемое им при правоприменении толкование. Этот вывод должен быть обоснован в решении суда.

Согласно ч. 3 ст. 252 ГПК РФ отказ лица, обратившегося в суд с заявлением об оспаривании нормативного правового акта или его части, от заявленного требования не влечет прекращения производства по делу, а признание требования органом или должностным лицом, принявшим оспариваемый нормативный правовой акт, для суда необязательно. Принимая во внимание эти положения и учитывая, что производство по делу об оспаривании нормативного правового акта имеет публичный характер, и результаты его рассмотрения являются обязательными как для лиц, участвующих в рассмотрении данного дела, так и для лиц, не участвующих в нем, утверждение мирового соглашения по делам данной категории недопустимо.

Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд в соответствии с ч. 2 ст. 253 ГПК РФ признает этот нормативный правовой акт недействующим<sup>1</sup> полностью или в части со дня его принятия либо иного указанного судом времени.

*4. Оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в судах общей юрисдикции*

Судам общей юрисдикции подведомственны дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти,



органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, за исключением экономических споров и других дел, отнесенных федеральным конституционным законом и федеральным законом к ведению арбитражных судов (ч. 3 ст. 22 ГПК РФ). Установлению единой судебной практики по делам данной категории и укреплению законности правоприменительной административной практики служат положения и рекомендации, содержащиеся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 (в ред. от 9 февраля 2012 г. № 3) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании судами решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

Заявление подается в суд по подсудности, установленной ст. 24–27 ГПК РФ. Заявление может быть подано гражданином в суд по месту его жительства или по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, решение, действие (бездействие) которых оспариваются. Установленная ч. 2 ст. 254 ГПК РФ родовая подсудность не может быть изменена по соглашению заявителя и органа (лица), принявшего оспариваемое решение, совершившего оспариваемое действие (бездействие).

К должностным лицам, решения, действия (бездействие) которых могут быть оспорены в соответствии с установленными в главе 25 ГПК РФ правилами относятся лица, постоянно, временно, в том числе по специальному полномочию, выступающих от имени федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, Вооруженных сил РФ, других войск и воинских формирований РФ, принявших оспариваемое решение, совершивших оспариваемое действие (бездействие), имеющие обязательный характер и затрагивающие права и свободы граждан и организаций, не находящихся в служебной зависимости от этих лиц. Заявление гражданина, находящегося в служебной зависимости от лиц, решение, действие (бездействие) которых им оспаривается, рассматривается судом по правилам главы 25 ГПК РФ лишь в случае, когда это прямо предусмотрено законом (например, ч. 3 ст. 254 ГПК РФ определяет подачу заявления военнослужащим, оспаривающим решение, действие (бездействие) органа воен-

ного управления или командира (начальника) воинской части, в военный суд.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» относит к федеральным государственным служащим граждан, осуществляющих на основании служебного контракта профессиональную служебную деятельность на должностях федеральной государственной службы (федеральной государственной гражданской службы, военной службы, правоохранительной службы) и получающих вознаграждение за счет средств федерального бюджета. Государственными гражданскими служащими субъекта РФ являются граждане, осуществляющие на основании служебного контракта профессиональную служебную деятельность на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ и получающие вознаграждение за счет средств бюджета субъекта РФ. В органах государственной власти и органах местного самоуправления, как правило, учреждаются должности, не относящиеся к должностям соответственно государственной и муниципальной службы. Следовательно, решения, действия (бездействие) лиц, занимающих такие должности, не подлежат судебному оспариванию по правилам, установленным в главе 25 ГПК РФ.

Характер правоотношений, из которых вытекает требование лица, обратившегося за судебной защитой, представляет собой важнейший критерий для правильного определения (выбора) судами *вида судопроизводства (исковое или по делам, возникающим из публичных правоотношений)*, в котором подлежат защите права и свободы гражданина или организации, несогласных с решением, действием (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего. При этом не имеет значения избранная лицом форма обращения в суд (например, подача искового заявления или заявления в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ).

ГПК РФ не допускает возможности оспаривания в порядке производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (т.е. в порядке главы 25 ГПК РФ), решений и действий (бездействия) органов управления организациями и их объединениями, общественными объединениями, политическими партиями, а также их руководителей. Следовательно, указанные дела рассматриваются как дела по спорам о защите субъективного права по правилам *искового производства* с

соблюдением общих правил подсудности, в том числе и в случаях, когда заявитель ссылается на положения Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

5. *Оспаривание нормативных правовых актов в Суде по интеллектуальным правам; оспаривание ненормативных правовых актов в арбитражном суде*

Арбитражный процессуальный кодекс РФ распределил подведомственность дел арбитражному суду в соответствии со ст. 27–33. Хотя термины «арбитражное судопроизводство», «правосудие в арбитражных судах» или «судопроизводство в арбитражных судах», как уже отмечалось, не указываются в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, АПК РФ дает весьма детальное представление о сущности этих категорий. Статья 1 АПК РФ относит к судопроизводству в арбитражных судах осуществляемое арбитражными судами в Российской Федерации правосудие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности путем разрешения экономических споров и рассмотрение иных дел, отнесенных к их компетенции названным Кодексом и другими федеральными законами, по правилам, установленным законодательством о судопроизводстве в арбитражных судах. Важно отметить, что с целью обеспечения судебного контроля над публичным управлением АПК РФ устанавливает такие задачи судопроизводства в арбитражных судах, как: 1) защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, а также прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц в указанной сфере; 2) укрепление законности и предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Порядок судопроизводства в арбитражных судах определяется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами «О судебной системе Российской Федерации», «Об арбитражных судах в Российской Федерации», АПК РФ и принимаемыми в соответствии с ними другими федеральными законами.

Арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии с ч. 2 ст. 27 АПК РФ арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием:

- 1) организаций, являющихся юридическими лицами;
- 2) граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, который приобретен в установленном законом порядке;
- 3) Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;
- 4) государственных органов, органов местного самоуправления;
- 5) иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя.

К подведомственности арбитражных судов федеральным законом могут быть отнесены и иные дела.

Таким образом, АПК РФ связывает термин «административное судопроизводство» с рассмотрением арбитражными судами различных по своему предмету экономических споров и иных дел, возникающих из административных и других публичных правоотношений. Административное судопроизводство – это и производство в арбитражном суде по оспариванию (1) *нормативных* (в случае, если производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов возбуждается на основании заявлений заинтересованных лиц, обратившихся в Суд по интеллектуальным правам с требованием о признании такого оспариваемого акта недействительным) или (2) *ненормативных* правовых актов и (3) по делам об административных правонарушениях. Следует отметить, что АПК РФ является единственным важнейшим процессуальным кодифицированным нормативным правовым актом в России, который вслед за Конституцией РФ использует понятие «административное судопроизводство».

В главах 23–24 АПК РФ установлены основные процессуальные положения рассмотрения дел об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, решений и действий органов публичной власти и их должностных лиц; порядок рассмотрения дел об оспаривании правовых актов; право на обращение в Суд по интеллектуальным правам и в арбитражный суд с заявлением о признании правового акта недействительным; требования к указанному заявлению; судебное разбирательство; решение суда по делу об оспаривании правового акта.

При рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов Суд по интеллектуальным правам в судебном заседании: 1) осуществляет проверку оспариваемого акта

или его отдельного положения; 2) устанавливает соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу; 3) определяет полномочия органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт (ч. 4 ст. 194 АПК РФ).

*6. Рассмотрение судами дел об административных правонарушениях (суды общей юрисдикции, арбитражные суды, военные суды, мировые суды)*

Статья 23.1 КоАП РФ устанавливает подведомственность и подсудность дел об административных правонарушениях, рассматриваемых судами. В соответствии с установленной подведомственностью дела об административных правонарушениях могут рассматриваться судьями судов общей юрисдикции, арбитражных судов, гарнизонных военных судов, мировыми судьями. Районный суд может рассматривать дела об административных правонарушениях в случаях, которые определены КоАП РФ. Судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ и совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Военные суды рассматривают также дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы.

Дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, которые отнесены КоАП РФ к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются с учетом особенностей, содержащихся в главе 25 АПК РФ. В порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности включаются: основания возбуждения производства; подача

заявления о привлечении к административной ответственности; требования к заявлению; судебное разбирательство по делам о привлечении к административной ответственности; решение арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности. Такие же элементы определяются в АПК РФ и для порядка рассмотрения дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. По результатам рассмотрения заявления о привлечении к административной ответственности арбитражный суд принимает решение: 1) о привлечении к административной ответственности; 2) об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности.

Статья 29.9 КоАП РФ устанавливает наименования решений по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, такие как: 1) *постановление* о назначении административного наказания; 2) *постановление* о прекращении производства по делу об административном правонарушении. В соответствии же с ч. 2 и 3 ст. 211 АПК РФ судебное разбирательство при рассмотрении заявления об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности может заканчиваться принятием решения: 1) о признании незаконным и об отмене оспариваемого решения полностью или в части либо об изменении решения; 2) об отказе в удовлетворении требований заявителя.

<sup>1</sup> См.: Информация об определениях и решениях Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации о признании полностью или частично недействующими ряда нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти // Рос. газета. 2014. 20 авг.

*Воронежский государственный университет*

*Стариков Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права, заслуженный деятель науки Российской Федерации*  
E-mail: juristar@vmail.ru  
Тел.: 8 (473) 255-07-19

*Voronezh State University*

*Starilov Yu. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and Municipal Law Department, Honoured Scientist of Russian Federation*  
E-mail: juristar@vmail.ru  
Tel.: 8 (473) 255-07-19

С. Н. Хорунжий

Воронежский государственный университет

## ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ЗАКОННОЙ СИЛЫ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

*Рассматриваются различные подходы к определению законной силы судебного решения; проводится анализ соотношения норм закона, исполнительного правоприменения и разрешения спора по существу; юридическая природа законной силы интерпретируется через существующий механизм делегирования юридической силы нормативного правового акта судебному решению, благодаря которому решение суда приобретает черты, сближающие его с актами делегированного законодательства.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* решение суда, законная сила, закон, правоприменительный акт, законодательство, делегирование, юридический факт.

### LEGAL NATURE OF VALIDITY OF THE JUDGMENT

*In the article various approaches to determination of validity of the judgment are considered; the analysis of a ratio of standards of the law, executive right application and settlement of dispute in essence is carried out; the legal nature of validity is interpreted via the existing mechanism of delegation of validity of the regulatory legal act to the judgment thanks to which the judgment gains the lines which are pulling together it with acts of the delegated legislation.*

*Key words:* judgment, court decision, validity, law, law-enforcement act, legislation, delegation, legal fact.

Поступила в редакцию 19 августа 2013 г.

Следует разделять проявление действия судебного акта и действие законной силы судебного решения. Действие судебного решения нельзя сводить к последствиям действия законной силы решения суда. Корреспондирующей законной силе судебного решения является сила закона. Именно она наделяет судебное решение особой юридической силой, которая не присуща иным актам органов государственной власти.

Особенности действия судебного решения дают основание для понимания законной силы такого решения, как силы закона для тяжущихся (*jus facit inter partes, pro veritate habetur*)<sup>1</sup>. В научной литературе законная сила судебного постановления как сила закона не получила однозначного определения. Мнения процессуалистов условно можно разделить в зависимости от степени акцентуации ими силы закона в судебном решении:

1) законная сила – самостоятельное качество судебного решения, выделяемое наряду с другими (Т. Алиев, Д. А. Фурсов);

2) законная сила – проявление силы закона (Т. В. Сахнова);

3) законная сила – непосредственное действие силы закона в судебном решении (Н. А. Че-

чина, Д. И. Полумордвинов<sup>2</sup>). Рассмотрим каждую из позиций подробнее.

1. Т. Алиев предлагает рассматривать законную силу как «особое правовое действие материально-правового и гражданского процессуального характера в конкретном акте правосудия»<sup>3</sup>. Далее, формулируя определение законной силы судебного решения, он сводит его к совокупности уже известных свойств и признаков: «Особое правовое процессуальное действие постановления суда, обязательное для лиц, участвующих в деле, граждан, организаций, должностных лиц, которое обладает такими свойствами, как обязательность, неопровержимость, исключительность, преюдициальность и исполнимость»<sup>4</sup>. По мнению Т. Алиева, именно законная сила наделяет судебное решение вышеуказанными свойствами. На наш взгляд, утверждение автора о том, что без законной силы решение суда неисполнимо, является спорным. Следует заметить, что исполнение следует не из законной силы, а из обязательности для третьих лиц предписаний органа, постановившего соответствующий акт. В противном случае акты других (несудебных) органов власти не подлежат исполнению, ввиду того что они не имеют законной силы, либо, напротив, за всеми актами органов власти следует признать наличие законной силы, тем

самым отрицая особое качество судебного решения по сравнению с другими актами органов исполнительной и законодательной власти.

Д. А. Фурсов указывает, что законная сила судебного акта является его неотъемлемым, необходимым свойством, имеющим собственную природу и правовое значение. Вместе с тем ученый говорит также о «собирательном понятии» законной силы судебного решения, что, на наш взгляд, не вполне согласуется с высказанной ранее позицией<sup>5</sup>.

Однако весьма положительной следует признать саму попытку рассмотрения законной силы как самостоятельного качества судебного постановления, не сводимого к последствиям вступления судебного решения в силу. Среди негативных моментов следует отметить недостаточную степень теоретического обособления рассматриваемого качества и последующее смешение с другими признаками, присущими акту суда, т.е. постулирование эклектичности данной юридической конструкции (Д. А. Фурсов).

2. Значительно большую степень акцентуации законная сила судебного решения как самостоятельное качество получила в работах Т. В. Сахновой. Она справедливо замечает, что законная сила не сводима к совокупности свойств решения, но может рассматриваться как совокупность ее собственных свойств – свойств законной силы, порожденных конституированием судебного решения как акта правосудия. По мнению Т. В. Сахновой, при определении природы законной силы судебного решения следует учитывать как статический, так и динамический элементы. Первый из них обусловлен «восприятием» судебным решением свойств нормы объективного права, применяемой в решении. Вместе с тем решение суда является не только правоприменительным актом, но и актом правосудия. Поэтому проявление свойств, присущих и норме права, и судебному решению, будет нетождественным, «поскольку норма права – источник судебного решения, но решение не тождественно норме права»<sup>6</sup>.

Не оспаривая значения правоприменительного характера судебного решения, заметим, что это свойство судебного решения в целом, но не законной силы как самостоятельного качества, источником которого выступает закон. По этой причине фокус исследования необходимо сместить с рассмотрения тождества судебного решения норме права на изучение единства законной силы судебного решения и законной силы нормативного правового акта. Значительные успехи в этом направлении представлены в работах третьей группы ученых – советских и российских процессуалистов.

3. Сторонники данной позиции утверждают, что посредством законной силы судебного решения обеспечивается процессуальная форма реализации юридической силы закона – обязательности, исполнимости, непротиворечивости и др. Т. М. Яблочков, говоря о законной силе решения (*res judicata*) как о формальной истине, подчеркивал, что такому «решению принадлежит авторитет закона»<sup>7</sup>. По мнению И. Э. Энгельмана, вступление судебного решения в законную силу означает, что решение «получает силу закона для того дела, по коему оно состоялось»<sup>8</sup>.

Наиболее решительно и последовательно единство законной силы решения суда и силы закона правового акта выражено в работах Н. А. Чечиной. Она справедливо отмечает, что решение, будучи актом, фиксирующим результат принудительного применения права, наделяется силой закона, т.е. при определенных условиях приобретает качества, присущие закону; в содержании решения отражаются сила и характер воздействия норм права на общественные отношения. С момента вступления решения суда в законную силу законодатель рассматривает его как акт, равный по своим качествам отдельно взятому нормативному правовому акту; поэтому законная сила судебного решения состоит в наделении его теми же качествами, теми же свойствами, которыми обладает нормативный акт<sup>9</sup>.

Такой подход к пониманию законной силы был подвергнут критике со стороны Н. И. Масленниковой, которая утверждает, что «норма материального права сама нуждается в силе судебного решения, когда содержащиеся в ней предписания не соблюдаются, не исполняются и не используются. ... Не решение черпает силу в примененной судом норме материального права, а наоборот, сама эта норма получает через посредство решения принудительное превращение в жизнь»<sup>10</sup>. Заметим, что подобным образом существо судебного решения раскрывал в свое время Е. А. Нефедьев, указавший, что «конкретное веление объективного права находит в решении суда свое выражение, и вместе с тем через решение суда проявляется его обязательная сила»; таким образом, делал вывод ученый, «сила, присущая конкретному велению объективного права, в случае спора о его существовании приводится в действие через посредство суда, который... провозглашает истинное, по предположению закона, веление его (объективного права. – С. Х.)»<sup>11</sup>. Вместе с тем Е. А. Нефедьев констатировал: «Судебная защита... может... иметь предметом лишь юридическую сторону какого-либо явления и долж-

на состоять в сообщении ему того значения, которое оно должно иметь в силу веления объективного права, но которого оно фактически не имеет. <...> В повелении органа власти как бы проявляется обязательная сила веления объективного права»<sup>12</sup>. Приведенные примеры свидетельствуют о некоторой непоследовательности авторов в изложении своих взглядов на природу действия судебного решения. Ученый говорит о том, что, с одной стороны, веление нормы права реализуется благодаря судебному решению и с его помощью, а с другой – само судебное решение сообщает правоотношению обязательность объективного предписания.

Циклическая замкнутость указанной логической конструкции нивелируется, если рассматривать судебную защиту как охрану предоставляемого и защищаемого судом субъективного гражданского права. Такое мнение господствовало среди процессуалистов того времени, идеологически опиравшихся на положения римского частного права. Оно, как известно, предоставляло защиту в случае существования специальной исковой формулы, в рамках которой обеспечивалась функция судебной защиты предоставляемого права.

В рамках современного правопонимания такая юридическая конструкция видится ошибочной, поскольку предоставление права осуществляется законом, а его защита обеспечивается судом. Последний лишь разрешает спор о принадлежности оспариваемого субъективного гражданского права, не решая вопроса о действии нормы закона как таковой. Суд применяет ее к конкретному правоотношению.

В рамках российской правовой доктрины функция установления правил поведения (норм закона) выполняется одним органом власти и отделена от функции обеспечения защиты нарушенных субъективных прав и охраняемых законом интересов, которая, как известно, обеспечивается в рамках деятельности другого органа государственной власти (а также в рамках деятельности внеюрисдикционных органов, например третейского суда). Более того, сила закона не может быть поставлена в зависимость от рассмотрения судом гражданско-правового спора и не может обуславливаться результатом такого рассмотрения<sup>13</sup>.

Противоположную позицию отстаивали некоторые ученые-процессуалисты, утверждавшие, что сущность судебного решения представляет собой либо некий приказ суда сторонам (С. Н. Абрамов), либо акт, подтверждающий существование или отсутствие правоотношения между сторонами, либо подтверждение права на принудительное

исполнение присужденного судом требования истца к ответчику (Н. Б. Зейдер, К. С. Юдельсон)<sup>14</sup>. Н. Б. Зейдером был сформулирован «интегральный» подход: «Судебное решение характеризуется тем, что содержащийся в нем приказ органа государства – суда – является следствием наличия или отсутствия спорного правоотношения между сторонами, наличия или отсутствия находящегося под спором субъективного права истца или факта, имеющего юридическое значение. Такое подтверждение в судебном решении является обязательной предпосылкой приказа, содержащегося в судебном решении». Далее Зейдер утверждает: «Представление о судебном решении как акте подтверждения и приказе одновременно вытекает из самой природы советского правосудия. Оба элемента судебного решения в силу этого неотделимы друг от друга»<sup>15</sup>.

Критикуя указанные выше позиции, А. Ф. Клейнман справедливо указывал, что приказ суда не является существенным признаком судебного решения, сущность судебного решения не исчерпывается голым подтверждением существования или несуществования правоотношения между сторонами; теория приказа приравнивает суд к законодательным органам и не учитывает, что элемент приказа характерен для актов административных органов<sup>16</sup>.

Соглашаясь с А. Ф. Клейнманом, укажем также на ошибочность приведенных выше подходов, которые ставят под сомнение самостоятельное значение юридической силы нормативного правового акта, с одной стороны, и законную силу судебного решения – с другой. Норма закона, как известно, не нуждается в подтверждении ее судом, равно как и обязательность судебного решения не может быть поставлена в зависимость от деятельности органа власти.

По нашему мнению, вступление решения в законную силу – это приобретение судебным решением силы закона, которая проявляется в распространении действия акта суда на неограниченный круг лиц, общеобязательности для исполнения, обеспечении принудительной силой государства. С этого момента решение суда приобретает силу закона, однако не следует уравнивать его с самим законом. Судебное решение лишь наделяется таковой силой, оставаясь при этом актом органа судебной власти. Именно по этой причине можно говорить о преодолении законной силы судебного решения – его обжаловании и отмене в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством.

Вряд ли справедливым будет высказанное в научной литературе утверждение о том, что вступившее в законную силу судебное решение «становится для сторон как бы частным законом»<sup>17</sup>. К. П. Победоносцев считал, что решение «вступает в законную силу... то есть становится законом, определяющим отношение сторон по тому предмету, к которому относится решение»<sup>18</sup>. С. Н. Абрамов высказывает аналогичную мысль: «решение суда, вступившее в законную силу, является законом для данного конкретного случая, поэтому оно должно быть стабильным, как и советские законы, возможность оспаривать решение путем бесконечного обжалования разрушило бы это свойство решения как одного из основ правосудия»<sup>19</sup>. Интересную позицию занял Н. Б. Зейдер, который, с одной стороны, говорит о судебном решении как о законе, а с другой – совершенно справедливо отмечает, что «законная сила судебного решения является проявлением силы закона – акта государства – по поводу конкретного частного случая», а институт законной силы вытекает из значения и силы закона<sup>20</sup>.

Принципиально соглашаясь с определением законной силы судебного решения через силу закона, укажем на ряд имеющих значение обстоятельств.

1. *Правоприменительный характер судебных актов.* Обосновывая обязательность судебного решения для сторон, представляется недопустимым смешивать данный признак действия судебного акта, вступившего в силу, с обязательностью нормативного правового акта. Решение суда представляет собой прежде всего акт правоприменения. Поэтому, придавая законной силе решения суда значение нормы закона (Е. А. Нефедьев, К. П. Победоносцев, С. Н. Абрамов), ученые за рамками анализа оставляют основное предназначение судебного решения – разрешение спора на основании закона. Норма закона, примененная судом, обязательна не в силу судебного подтверждения, но ввиду юридической силы соответствующего нормативного акта. Судебное решение представляет собой исключительный акт правоприменительной деятельности органа власти<sup>21</sup>, изданный при отправлении правосудия. По этой причине в судебном решении отражается обязательность лишь нормативного акта, а не собственного правоположения.

А. А. Князев, анализируя высказанные в научной литературе суждения о возможности рассмотрения законной силы судебного решения как силы акта применения права, указывает, что правовые нормы применяют-

ся не только судебными органами, поэтому всякий оперативно-исполнительный либо правоохранительный акт любого органа мог бы рассматриваться в качестве имеющего «силу закона»; следовательно, законная сила не является результатом применения нормы права к определенным общественным отношениям. Законную силу автор видит в особой юрисдикционной деятельности судебных органов власти, которым «предоставлено полномочие решать как последней высшей инстанции вопрос о правах и обязанностях участников спорных материальных правоотношений»; занимаемое судом верховенствующее положение в юрисдикционной сфере придает его решениям силу и властность, поэтому законная сила рассматривается автором как «высшее проявление могущества суда»<sup>22</sup>.

Соглашаясь с исключительностью правового статуса суда, отметим, что особенность судебной власти состоит не в придании ей положения высшего органа государственной власти, рассматривающего споры, а в том, что ее волеизъявление проявляет *единственный* орган, который может приводить общественные отношения к состоянию бесспорности, – суд. По этой причине судебное правоприменение существенно отличается от правоприменения иных органов государственной власти. В судебном решении силу закона приобретает констатация судом действия определенной нормы применительно к субъектам конкретных правоотношений, поэтому законная сила судебного решения должна рассматриваться одновременно как присущее только судебному решению качество и как непосредственное проявление действия нормы права<sup>23</sup>. Сказанное свидетельствует о недопустимости уравнивания законной силы судебного решения и юридического значения правоприменительного акта органа исполнительной власти.

2. *Формально-юридический аспект.* Закон, будучи нормативным правовым актом высшей юридической силы, регламентирует порядок вступления и действия судебного решения. В этом смысле значение данного признака не отличается от проявления его в других актах органов власти, в том числе административных, поскольку именно закон закрепляет за органами исполнительной власти право принятия соответствующих актов в пределах предусмотренной компетенции. Таким образом, акты исполнительных органов государственной власти приобретают черты, аналогичные судебным решениям: именно закон (норма права) определяет форму и степень их воздействия на общественные отношения. Вместе с тем совершенно очевидны различия между дейст-

вием закона, правоприменительным актом исполнительного органа власти и проявлением законной силы судебного решения<sup>24</sup>.

При сопоставлении законной силы судебного решения и действия закона как идентичных по своей сущности происходит формирование некорректной модели правоприменения, в которой действие закона фактически и юридически зависит от вынесенных судом «прецедентных» решений: норма права действует только в случае вынесения судом соответствующего решения<sup>25</sup>. В дальнейшем такая конструкция приводит к подмене закона как основополагающего нормативного правового акта законной силой судебного решения, которая и запускает механизм правоприменения. Указанная крайне негативная ситуация является отчасти результатом абсолютизации судебного решения как основного в механизме правоприменения: в этой модели акт суда рассматривается как главный юридический факт материального права, на основании которого возникают, изменяются и прекращаются субъективные права и обязанности. Приоритетным становится решение суда, определяющего, по сути, жизнь нормы права и ее исполнение; сила закона обуславливается законной силой решения суда.

3. *Содержательный аспект.* Представляется, что основным квалифицирующим признаком законной силы выступает особое качество судебного акта, формируемое через восприятие решением суда силы нормативного правового акта – закона. Именно закон наделяет судебное решение особым качеством – силой закона. Действие судебного решения определяется нормой примененного судом закона. В этом смысле юридическое содержание судебного акта (его обязательность, исполнительность, исключительность и т.п.) представляет собой судебное правоприменение.

Для определения сущности и границ проявления силы закона в действии законной силы судебного решения перечислим основные признаки закона, выделяемые в теории права<sup>26</sup>: 1) исключительная компетенция органа власти, принимающего правовой акт; 2) особая процедура принятия; 3) закон содержит специальное требование – веление государства, обеспеченное механизмом государственного принуждения; 4) закон устанавливает правила поведения общего характера, адресованные неопределенному кругу лиц и рассчитанные на неоднократное применение; 5) обязательность для всех физических и юридических лиц, а также органов власти; 6) устойчивость, стабильность, неизменность.

Судебное решение имеет либо аналогичные,

либо близкие характеристики. В частности, Н. А. Чечина, сравнивая свойства решения, вступившего в законную силу, и нормативного правового акта (закона), отмечает наличие у них общих признаков. И закон, и судебное решение, вступившее в законную силу, обладают свойством неопровержимости: они не могут быть отменены или изменены без достаточных на то оснований (только в экстраординарном порядке). Свойство исключительности в нормах права проявляется в том, что никакие другие акты не могут предписывать субъектам отношений иных правил поведения по сравнению с теми, которые предписаны нормой. Суд спорные отношения регулирует с помощью принудительного применения права однажды и окончательно: суд не может регулировать одни и те же отношения, применяя к ним различные нормы права, что также говорит об исключительности. Обязательность в равной степени, но в разных формах присуща как судебному решению, так и нормативному правовому акту: нормы права распространяют свою силу на все субъекты правоотношений, а судебное решение, вступившее в законную силу, обязательно в отношении субъектов конкретных отношений, составляющих предмет судебной деятельности. Каждый из перечисленных признаков решения суда является непосредственным проявлением соответствующего свойства примененной судом нормы права. Силу закона в решении приобретает констатация судом действия определенной нормы применительно к субъектам конкретного отношения. Поэтому, заключает Н. А. Чечина, законная сила судебного решения должна рассматриваться как присущее ему самому качество и как непосредственное проявление действия нормы права<sup>27</sup>. Нормы права, пишет автор, воздействуют на общественные отношения через решение: применяемые судом, они как бы передают силу судебному решению, поэтому законная сила должна рассматриваться и как присущее ему качество, и как непосредственное проявление действия норм права<sup>28</sup>.

Вместе с тем наличие схожих свойств между действием законной силы судебного решения и нормативным правовым актом (законом) не должно приводить к тому, что у судебного решения возникают аналогичные закону свойства и качества (обязательность, непротиворечивость, исключительность). Указанные свойства судебного решения – это реализованное посредством института законной силы проявление силы закона (нормативного правового акта). Решение суда не становится «нормативным», оно остается правоприменительным актом. Различие между решением



суда, наделенным силой закона, и законом, включает Н. А. Чечина, есть отличие между нормой права и актом применения права<sup>29</sup>. Учитывая это, мы согласны с мнением Д. А. Фурсова о том, что судебное решение не обладает нормативными признаками, поэтому принципиально отличается от результата деятельности иного государственного органа<sup>30</sup>. Законная сила судебного решения имеет свою собственную природу, юридическая сущность которой основана на исключительности судебного решения как особого акта органа власти, устранившего спорность гражданского правоотношения, и обеспечена силой, которую придает судебному решению закон.

Таким образом, изложенные выше аспекты проявления юридической силы закона в действии судебного решения позволяют говорить о законной силе судебного решения как о совершенно особом качестве судебного акта, проявляющемся в существовании механизма делегирования юридической силы нормативного правового акта судебному решению. Указанный механизм представляет собой передачу юридической функции закона – действия силы закона – решению суда. В таком аспекте судебные решения приобретают черты, сближающие их с актами делегированного законодательства.

<sup>1</sup> См.: *Васьковский Е. В.* Учебник гражданского процесса. М., 1917.

<sup>2</sup> См.: *Полумордвинов Д. И.* Законная сила судебного решения. Тбилиси, 1964. С. 25.

<sup>3</sup> *Алиев Т.* Законная сила судебного решения // Арбитражный и гражданский процесс. 2006. № 9. С. 24.

<sup>4</sup> Там же. С. 26.

<sup>5</sup> См.: *Фурсов Д. А., Харламова И. В.* Теория правосудия в кратком трехтомном изложении по гражданским делам. М., 2009. Т. 2 : Гражданское судопроизводство как форма отправления правосудия. С. 472, 474.

<sup>6</sup> *Сахнова Т. В.* Законная сила судебного решения и иных судебных постановлений // Правоведение. 2007. № 3. С. 132.

<sup>7</sup> *Абрамов С. Н.* Советский гражданский процесс : хрестоматия. М., 1952. С. 555.

<sup>8</sup> *Энгельман И. Е.* Курс русского гражданского судопроизводства. Юрьев, 1912. С. 366.

<sup>9</sup> См.: *Чечина Н. А.* Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2004. С. 156–157. Позиция ученого о судебном решении как акте, равном по качеству отдельно взятому нормативному акту (закону), нашла отражение и в учебной литературе (см.: *Курс советского гражданского процессуального права / отв. ред. А. А. Мельников.* М., 1981. Т. 2 : Теоретические основы правосудия по гражданским делам. С. 224).

<sup>10</sup> *Масленникова Н. И.* Законная сила судебного решения в советском гражданском процессуальном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1975. С. 8.

<sup>11</sup> *Нефедьев Е. А.* Избранные труды по гражданскому процессу. Краснодар, 2005. С. 79.

<sup>12</sup> Там же. С. 79–80.

<sup>13</sup> Как верно отметил А. А. Князев, в своих рассуждениях Н. И. Масленникова идет по замкнутому логическому кругу, утверждая, что законная сила судебного решения обосновывается силой акта применения права (т.е. силой того же судебного решения) (см.: *Князев А. А.* Законная сила судебного решения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 34).

<sup>14</sup> См.: *Абрамов С. Н.* Гражданский процесс. М., 1948. С. 287–291 ; *Юдельсон К. С.* Советский гражданский процесс. М., 1956. С. 272–273.

<sup>15</sup> *Зейдер Н. Б.* Судебное решение по гражданскому делу. М., 1966. С. 20–21. См. также: *Зейдер Н. Б.* Судебное заседание и судебное решение в советском гражданском процессе. Саратов, 1959. С. 45–54.

<sup>16</sup> См.: *Клейнман А. Ф.* Новейшие течения в советской науке гражданского процессуального права. М., 1967. С. 82–83 ; *Клейнман А. Ф.* Судебное решение в советской науке гражданского процессуального права // Правоведение. 1966. № 3. С. 69–70.

<sup>17</sup> *Нефедьев Е. А.* Учебник русского гражданского судопроизводства. Краснодар, 2005. С. 326.

<sup>18</sup> *Победоносцев К. П.* Судебное руководство : сб. правил, положений и примеров, извлеч. из теории и практики гражд. судопроизводства с полн. указ. к судеб. и распоряд. решениям по сему предмету кассацион. деп. Сената. СПб., 1872. С. 298.

<sup>19</sup> *Абрамов С. Н.* Советский гражданский процесс. С. 563.

<sup>20</sup> *Зейдер Н. Б.* Судебное решение по гражданскому делу. С. 113–114.

<sup>21</sup> Заметим, что в некоторых работах источник законной силы предлагается рассматривать через юрисдикционные полномочия суда как органа власти: в свойствах законной силы решения суда «лежит сила суда как высшего юрисдикционного органа, выраженная через решение» (*Князев А. А.* Законная сила судебного решения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 8).

<sup>22</sup> *Князев А. А.* Законная сила судебного решения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 36–37.

<sup>23</sup> См.: *Курс советского гражданского процессуального права / под ред. А. А. Мельникова.* М., 1981. Т. 2. С. 226.

<sup>24</sup> В литературе было высказано суждение о существовании правовой силы и законной силы. Правовой силой обладают акты любого органа власти, в то время как законная сила представляет собой высшую правовую силу, которой обладают только решения суда (см.: *Князев А. А.* Законная сила судебного решения. С. 37).

<sup>25</sup> На недопустимость рассмотрения судебного решения как приказа сторонам уже было указано ранее.

<sup>26</sup> См., например: Общая теория государства и права : акад. курс : в 3 т. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2002. Т. 2. С. 274.

<sup>27</sup> Чечина Н. А. Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2004. С. 157–159, 161.

*Воронежский государственный университет*

*Хорунжий С. Н., кандидат юридических наук,  
преподаватель кафедры гражданского права и  
процесса*

*E-mail: snhor@mail.ru*

*Тел.: 8-915-580-10-10*

<sup>28</sup> См.: Курс советского гражданского процессуального права Т. 2. С. 224–226.

<sup>29</sup> См.: Чечина Н. А. Указ. соч. С. 159.

<sup>30</sup> См.: Фурсов Д. А., Харламова И. В. Указ. соч. С. 474.

*Voronezh State University*

*Khorunzhy S. N., Candidate of Legal Sciences,  
Lecturer of the Civil Law and Process Department*

*E-mail: snhor@mail.ru*

*Tel: 8-915-580-10-10*

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

---

Ю. М. Буравлев

Рязанский государственный университет имени С. А. Есенина

## РОТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КАК СРЕДСТВО ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

*Рассматриваются современные вопросы функционирования института ротации в системе государственной гражданской службы Российской Федерации. Анализируется действующее законодательство, излагаются научные взгляды на проблемы совершенствования правового регулирования ротации гражданских служащих.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: ротация гражданских служащих, кадровый резерв, план ротации, профилактика правонарушений.*

## ROTATION OF CIVIL SERVANTS AS A PREVENTIVE MEASURE OF LAW VIOLATION IN THE SYSTEM OF CIVIL SERVICE

*The article deals with functioning of rotation institute in the system of civil service in the Russian Federation. It also analyzes the current law, considers scientific views on improvement of legal regulation of civil servants rotation.*

*К e y w o r d s: rotation of civil servants, personnel reserve, rotation plan, preventive measures of law violation.*

Поступила в редакцию 30 сентября 2014 г.

Термин «ротация»<sup>1</sup>, несмотря на иностранное происхождение, стал активно использоваться в современной науке административного и служебного права, а в последующем и в законодательстве о государственной службе для обозначения института должностного перемещения государственных служащих, преимущественно из числа руководящих кадров.

Ротация в качестве одного из приоритетных направлений оптимизации использования кадрового состава лиц, состоящих на гражданской службе, была закреплена Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и стала обязательной с января 2013 г. Однако в первоначальной редакции каких-либо норм, регулирующих ее проведение,

указанный Закон не содержал, в силу чего не был создан механизм ротации государственных гражданских служащих. В некоторых государственных органах внутриведомственная ротация проводилась, но не носила системного характера и в отсутствие законодательной основы была необязательной. В то же время ротация показала свои профилактические возможности, которые, к сожалению, до сих пор в полной мере не используются.

Ситуация стала изменяться с принятием целого ряда нормативных правовых актов, направленных на совершенствование правового регулирования государственной службы, ее поэтапного реформирования, преодоления коррупционных явлений. Анализ действовавшей Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»<sup>2</sup>

показал, что в ней предусматривались как профилактические мероприятия, так и меры, направленные на совершенствование механизмов ротации государственных служащих.

В последующем для внедрения в практику работы государственных органов механизма ротации, а также его реализации в сфере гражданской службы в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>3</sup> была введена статья 60.1<sup>4</sup>, определившая следующие цели ротации: 1) стратегическую, направленную на повышение эффективности гражданской службы; 2) прикладную (практическую), обеспечивающую противодействие коррупции в системе государственной службы России. Была также нормативно определена и сфера применения данного института: территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, но лишь те из них, которые, как сказано в Законе, осуществляют контрольные и надзорные функции.

К числу контрольных и надзорных органов относятся Росздравнадзор России, Роструд, Ростехнадзор, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная налоговая служба и другие федеральные структуры, а также органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, реализующие контрольные и надзорные функции<sup>5</sup>.

В органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, ротация руководящих кадров осуществляется в особом порядке, предусмотренном ч. 2.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и нормативными актами Главы государства (поправки внесены Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 53-ФЗ).

Перечень должностей федеральной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных гражданских служащих, утверждается руководителем федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, либо руководителем федерального органа исполнительной власти, находящегося в ведении федерального министерства, по согласованию с федеральным министром. Перечень содержит должности гражданской службы категории «руководители» в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, но лишь осуществляющих контрольные и надзорные функции.

Ротация федеральных гражданских служащих, замещающих иные должности федеральной гражданской службы, включенные

в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, проводится в соответствии с утвержденными Президентом РФ перечнями должностей федеральной гражданской службы, сформированными на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Глава государства. Правительство РФ также обладает полномочиями по утверждению перечня должностей федеральной гражданской службы, сформированными на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет.

Устанавливая сроки замещения соответствующей должности по гражданской службе в порядке ротации от трех до пяти лет, законодатель исходил из необходимости создания предпосылок для повышения эффективности института гражданской службы и противодействия коррупции в среде чиновничества.

Представляется, что три года – оптимальный срок пребывания служащего в должности, в течение которого специалист даже средней квалификации успевает освоить обязанности по службе и приобрести опыт их успешного исполнения на конкретном участке работы. В то же время в соответствии с научными рекомендациями установленный Законом срок пребывания в одной должности позволяет раскрыть потенциал личности, подготовить сотрудника к продвижению по службе. Установление фиксированного срока пребывания в занимаемой должности дает и определенный профилактический эффект, например снижает возможность посредством ротации избавиться от неугодных работников, а также создает дополнительные препятствия для коррупционного поведения должностных лиц, принимающих решение о включении служащего в план ротации.

В настоящее время сформировалась позиция, согласно которой оптимальный период для занятия одной должности руководителем составляет пять лет, для специалиста – три-пять лет. Однако следует отметить, что нецелесообразно устанавливать единый срок ротации для всех без исключения должностей государственной службы, включая и равноценные должности. Гибкость данному процессу придает возможность в каждом конкретном случае учитывать различные обстоятельства, влияющие на период пребывания конкретного работника в конкретной должности. Это повышает риски злоупотребления полномочиями, реализуемыми на основе личного усмотрения руководителя государственного органа.

Установление срока ротации от трех лет не всегда практически обоснованно, поэтому необходимо юридическое решение данной коллизии. Например, представляется целесообразным в законодательном порядке предусмотреть возможность сокращения указанного срока, например до двух лет, при условии взаимного согласия сторон государственно-служебного отношения, урегулированного контрактом, если в этом возникает острая необходимость. Полезно было бы нормативно закрепить понятия «плановая ротация» и «внеплановая ротация», определив основания и условия проведения последней.

С принятием поправок к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» была решена и научная задача, посредством которой обогатился понятийный аппарат науки административного и служебного права, воспринятый действующим законодательством.

В настоящее время на ведомственном уровне идет активный процесс принятия специальных нормативных правовых актов<sup>6</sup>, конкретизирующих положения названных федеральных законов, а также Федерального закона «О противодействии коррупции» и указов Президента РФ, направленных на его развитие<sup>7</sup>.

Следует обратить внимание на то, что в качестве основной функции института ротации государственных служащих рассматривается противодействие коррупции в системе государственной службы. Данное положение не вызывает возражений. Вместе с тем и *профилактика правонарушений* среди лиц, подпадающих под плановую ротацию, должна стать органическим дополнением указанной функции. Подтверждение данного суждения мы находим в руководящих документах, принятых в целях преодоления коррупции как «одной из системных угроз безопасности Российской Федерации», названной в качестве принципа Национальной стратегии противодействия коррупции<sup>8</sup>.

В настоящее время появились публикации, раскрывающие различные аспекты влияния института ротации на предупреждение и профилактику коррупционных проявлений. Так, Л. А. Ломакина отмечает, что ротация как антикоррупционный механизм предполагает формирование кадрового состава специалистов, которые подбираются по их деловым качествам на основе горизонтального перемещения, разрушения коррупционных сетей, что будет содействовать повышению профессионализма и оздоровлению морального климата в организации<sup>9</sup>. Автор анализирует правовые

нормы, регламентирующие механизм ротации: сроки и порядок ее проведения, право гражданского служащего отказаться от замещения должности в порядке ротации при наличии причин, препятствующих ее замещению, и обязанность представителя нанимателя в данном случае предложить иную должность гражданской службы, а также другие дополнительные гарантии и компенсации государственным гражданским служащим.

Принципиально важным является правило, согласно которому ротация осуществляется в *плановом порядке* в пределах одной группы должностей с тем, чтобы обеспечивалось равное должностное положение гражданского служащего и не уменьшалось его материальное вознаграждение при переводе на другую должность или при переезде в другую местность. Законом вводятся и временные ограничения, в соответствии с которыми должность гражданской службы в порядке ротации гражданских служащих замещается на срок от трех до пяти лет (ч. 6 ст. 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»).

Таким образом, ротация – это не стихийный, а упорядоченный процесс, осуществляемый на плановой основе. План проведения ротации федеральных гражданских служащих утверждает руководитель федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ (Правительство РФ), либо руководитель федерального органа исполнительной власти, находящегося в ведении федерального министерства, по согласованию с федеральным министром.

Назначение в порядке ротации федеральных гражданских служащих на должность гражданской службы в другой государственной орган проводится по согласованным решениям руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, либо руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по согласованию с федеральными министрами.

Следует обратить внимание на некоторые упущения, существующие в области правового регулирования института ротации в системе государственной службы, что также отмечено рядом исследователей. Так, С. Е. Чаннов утверждает, что в законодательстве о ротации присутствуют пробелы, и реализация норм о ротации видится не во всем ясной<sup>10</sup>. Дело в том, что в настоящее время подавляющее большинство должностей государственной гражданской

службы замещены на бессрочной основе. При осуществлении перехода к замещению их на основе ротации неизбежно возникнет вопрос о перезаключении контрактов с замещающими их лицами на срочные. Вывод о том, каким образом это будет осуществляться, из закона сделать нельзя.

По мнению И. В. Душкина, внесенные изменения, вступившие в силу с 1 января 2013 г., позволят в какой-то степени предотвращать коррупционные проявления со стороны государственных служащих при замещении ими должности сроком от трех до пяти лет<sup>11</sup>.

Другая проблема упущений в правовом регулировании института ротации заключается в том, что нормативно не урегулирован вопрос взаимодействия между различными структурами при осуществлении ротации руководящих кадров, так же как не определена на законодательном уровне процедура согласования на перевод и принятие на работу в порядке перевода из одного органа государственной власти в другой в порядке ротации. Соответственно не разработаны и процедуры согласования планов ротации между органами власти. Применение положений ст. 28 («Перевод на иную должность гражданской службы или перемещение») Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в существующей редакции не отражает возможности перевода на иную должность гражданской службы в порядке ротации.

Следует согласиться с авторами, которые предлагают дополнить ч. 1 ст. 28 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» положением о переводе в порядке ротации, а в ч. 5 ст. 60.1 предусмотреть, что ротация гражданских служащих проводится в пределах одной группы должностей гражданской службы, по которым установлены должностные оклады в размерах не ниже размеров должностных окладов по ранее замещаемым должностям гражданской службы, с учетом уровня квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности гражданских служащих.

Таким образом, в настоящее время формируется единообразное представление об институте ротации, согласно которому в науке и административного, и служебного права, и в действующем законодательстве под ротацией гражданских служащих понимается институт перевода гражданского служащего с одной должности гражданской службы на другую как в пределах одного государственного органа, так и в другой государственный орган и местность<sup>12</sup>.

Вместе с тем действующее законодательство не допускает возможности перевода гражданского служащего на низшую должность в порядке ротации, при этом возлагая обязанность учитывать уровень квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности гражданских служащих.

Однако законом не определен порядок учета таких оценочных понятий, как уровень квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности гражданских служащих. В отсутствие же единого подхода к определению уровня профессиональной подготовки и мотивации на совершенствование профессионализма в значительной степени осложняется процесс выдвижения лиц, рекомендуемых для включения в кадровый резерв, что, в свою очередь, может привести к конфликту интересов.

Для обеспечения прозрачности при планировании и осуществлении ротации следует подумать над тем, чтобы обеспечивался единый подход к определению указанных оценочных понятий. Желательно также, чтобы подобные вопросы решались в условиях гласности, документально оформлялись с последующим ознакомлением гражданского служащего с их содержанием, а результаты решений размещались на официальных сайтах государственных органов в разделах, освещающих порядок прохождения государственной гражданской службы.

Осуществление ротации предполагает юридически обязательное, плановое, систематическое, равноценное перемещение гражданского служащего в пределах одной группы должностей гражданской службы в названных законом целях, а также для профилактики правонарушений в системе государственной службы.

Перемещать служащих по «горизонтали» необходимо вследствие целого ряда причин как объективного, так и субъективного свойства. Научно обосновано, что длительное пребывание в одной должности снижает уровень профессионализма служащего, его трудовую мотивацию, дестимулирует карьерное продвижение сотрудника. Повседневная единообразная работа подавляет у государственного служащего желание повышать производительность труда, его реальную продуктивность. Перемена же места дает возможность по-новому взглянуть на свою служебную деятельность, объективно снижает уровень коррупционных рисков.

При анализе действующих нормативных правовых актов выявляются и некоторые дру-

гие дефекты правовых норм. Так, в свое время не в полной мере были учтены требования Федеральной программы реформирования системы государственной службы, согласно которой у гражданского служащего, участвующего в программе ротации, имеются определенные преимущества в карьерном росте (п. 13). Данная проблема не утратила своей актуальности и в настоящее время. Для ее решения в законодательстве о государственной службе необходимо предусмотреть правовую норму о том, что после успешного прохождения ротации гражданский служащий включается в план кадрового резерва на выдвижение.

Назначение гражданского служащего с его согласия на иную должность гражданской службы в порядке ротации должно быть произведено в день, следующий за днем прекращения срочного служебного контракта и освобождения от замещаемой должности гражданской службы.

Другая практическая проблема заключается в реализации требования ч. 7 ст. 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предусматривающей заблаговременное предупреждение гражданского служащего об истечении срока действия служебного контракта, которое осуществляется представителем нанимателя за три месяца до назначения гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке ротации.

Следовательно, для правильного проведения ротации важно учитывать то, что в соответствии со ст. 28 указанного Закона перевод гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях, установленных данным документом, в том же государственном органе либо перевод гражданского служащего на иную должность гражданской службы в другом государственном органе, либо перевод гражданского служащего в другую местность вместе с государственным органом допускается лишь с *письменного согласия* гражданского служащего.

Перевод гражданского служащего в порядке ротации не следует путать с иными перемещениями по службе, предусмотренными законом. Так, не является переводом на иную должность гражданской службы и не требует согласия гражданского служащего перемещение его на иную должность гражданской службы без изменения должностных обязанностей, установленных служебным контрактом и должностным регламентом.

Представляется, что включение гражданского служащего в план ротации кадров должно отражаться не только в документах

кадровой службы, но и быть закреплено, например, в дополнительном соглашении к служебному контракту, что усиливает гарантии правомерности и обоснованности решения о перемещении гражданского служащего.

Регламентируя процесс ротации, законодатель предоставил гражданскому служащему дополнительные гарантии. В качестве таковой можно рассматривать положения ч. 8 ст. 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предоставляющие служащему возможность отказаться от замещения иной должности гражданской службы в порядке ротации по следующим причинам:

1) наличие заболевания, в связи с которым замещение должности гражданской службы в порядке ротации противопоказано по состоянию здоровья гражданского служащего в соответствии с медицинским заключением;

2) невозможность проживания членов семьи гражданского служащего (супруга, супруг, несовершеннолетние дети, дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных учреждениях по очной форме обучения, родители, лица, находящиеся на иждивении гражданского служащего и проживающие совместно с ним) в местности, куда гражданский служащий назначается в порядке ротации, в соответствии с заключением федерального учреждения медико-социальной экспертизы или медицинским заключением.

В случае отказа от предложенной для замещения должности гражданской службы в порядке ротации по причинам, указанным в ч. 8 ст. 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», гражданскому служащему не позднее чем за 30 дней до истечения срока действия срочного служебного контракта в письменной форме должна быть предложена иная вакантная должность гражданской службы в том же или другом государственном органе с учетом уровня квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности гражданского служащего. В случае отказа от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в том же или другом государственном органе либо непредоставления ему иной должности гражданской службы гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с нее. В этом случае действие служебного контракта прекращается в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 33

Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ч. 9 ст. 60.1). При этом законодатель не оговаривает обстоятельства, при которых служащему представитель нанимателя может не предложить другую работу (например, отсутствие вакансий по группе должностей или при наличии вакансий невозможность выполнения работы по вакантной должности служащим по состоянию здоровья).

В анализируемой ст. 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ч. 10) предусмотрено, что перечень должностей гражданской службы субъекта РФ, по которым предусматривается ротация гражданских служащих субъекта РФ, и план проведения ротации гражданских служащих субъекта РФ утверждаются нормативными правовыми актами субъекта РФ.

На основе анализа законодательства о ротации гражданских служащих можно сделать вывод, что система ротации гражданских служащих – это метод формально-номенклатурного прохождения ключевых должностей специалистами различных уровней, выявления их способностей к тому или иному виду деятельности, конечной целью которого является оптимизация или интенсификация служебного роста. Создающаяся система планового перемещения служащих направлена на более динамичное, рациональное обновление руководителей, способствует движению резерва кадров на выдвижение и, что особенно важно, оптимизацию предупредительно-профилактического результата антикоррупционной работы в системе государственной службы<sup>13</sup>.

В публикациях, посвященных проблемам ротации государственных служащих, формулируются некоторые выводы об эффективности данного института. В частности, утверждается, что повышается эффективность использования кадрового состава государственной гражданской службы; создаются условия для служебного и профессионального роста гражданских служащих, обеспечения равных возможностей для развития служебной карьеры; поддерживается благоприятный возрастной баланс в органах исполнительной власти, разрабатываются программы работы с перспективными молодыми специалистами; вырабатываются необходимые или смежные профессиональные навыки без дорогостоящих тренинговых программ, что особенно актуально в ситуации экономического кризиса. В процессе вхождения в должность гражданский служащий получает новые знания, что поддерживает его желание развиваться и позволяет легко принимать

изменения; гражданский служащий видит перспективы профессионального развития и карьерного роста. Проработав длительное время в одной должности, у него появляется желание сменить род деятельности, получить новые знания и навыки на другом месте, что нацеливает на подготовку специалистов-универсалов и в итоге – руководящих кадров; гражданские служащие осваивают смежные профессии и могут заменять друг друга на период болезней и отпусков или при увеличении объема работ на конкретном участке; поработав со своими коллегами из других подразделений, они лучше воспринимают их профессиональную оценку при выполнении поставленных задач. Это приводит к принятию решений на основе экспертного мнения и снижает количество действий, совершаемых вследствие внутренних договоренностей, в силу привычки или из-за влияния других деструктивных факторов; снижается уровень коррупции в органах власти и управления, а значит, повышается эффективность гражданской службы в целом.

Соглашаясь в целом с подобными суждениями, отметим все же их направленность преимущественно на карьерный рост, активизацию личностных факторов служащего. Представляется, что посредством ротации должны решаться прежде всего социально значимые вопросы.

Очевидно, методологически правильнее шире взглянуть на проблему ротации кадров государственных служащих, связывая ее, по сути, с решением кадровых вопросов, формированием резерва специалистов высокого профессионального уровня, обладающих организаторскими способностями, умениями находить решения в сложных жизненных ситуациях, в условиях дефицита времени.

Таким образом, грамотно выстроенная ротация, основанная на принципах законности, гласности и ответственности за порученное дело, позволяет рационально решать следующие основные задачи:

1) своевременно выявлять коррупционные риски и принимать меры по их устранению, а также дезавуировать причины и условия, способствующие расхищению бюджетных средств, их нецелевому использованию и злоупотреблениям по службе;

2) существенно оптимизировать использование кадрового состава гражданских служащих и обеспечить равные возможности для развития служебной карьеры, особенно для молодых, перспективных специалистов;

3) по-новому оценить результаты работы коллектива государственного органа и отдель-



но взятых сотрудников, их личные и деловые качества;

4) повысить уровень исполнительской дисциплины и персональной ответственности за порученный участок работы;

5) бороться с такими застарелыми болезнями чиновничества, как бюрократизм, волокита, подхалимаж, служение лицам, а не делу.

Ротация государственных служащих является необходимым элементом развития и совершенствования административно-правовых средств предупреждения и пресечения иных негативных явлений в системе государственной гражданской службы Российской Федерации. Следовательно, ротация кадров гражданской службы непосредственно влияет на эффективность работы государственного органа, персональную ответственность и руководителей, и подчиненных.

Ранее прилагались некоторые усилия по противодействию коррупции, но принимаемые меры носили бессистемный характер и не подкреплялись, с одной стороны, политическим вниманием к проблеме, а с другой – общественной поддержкой и действенными мерами юридической ответственности за коррупционные правонарушения.

Ротация гражданских служащих и формирование кадрового резерва – два взаимосвязанных, приоритетных направления повышения эффективности работы государственного аппарата, привлечения высококвалифицированных кадров в систему государственного управления, развития полезной конкуренции в сфере гражданской службы.

Анализ правового регулирования процесса ротации государственных гражданских служащих свидетельствует о необходимости его дальнейшего совершенствования как части системных мер, направленных на мобилизацию всех здоровых сил российского общества по противодействию данному социально-негативному явлению, включая совершенствование мер юридической ответственности лиц, совершающих правонарушения с использованием своего служебного положения<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Термин «ротация» (лат. *rotatio* – круговое (вращательное) движение) имеет несколько значений. Применительно к рассматриваемой проблеме под ротацией понимается: чередование, смена; поочередное пребывание в какой-либо должности, обновление состава (см.: Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 537). «Ротация» – это термин, имеющий множество значений и применений. Одно из основных определений слова «ротация» обозначает непрерывное обновление состава органов власти, функций правящих элементов с целью предотвращения бюрократизма (см.: СловоТоп.ру :

интернет-словарь с определениями слов. URL: <http://www.slovotop.ru/10/rotaciya.html>).

<sup>2</sup> Утверждена Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 (с изм. и доп.).

<sup>4</sup> Введена Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 53-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru>

<sup>5</sup> См.: *Выжуртович В.* Не дадут засидеться // Рос. газета. 2014. 14 февр.

<sup>6</sup> См., например: Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной налоговой службы, по которым предусматривается ротация федеральных гражданских служащих : приказ ФНС России от 20 января 2014 г. № ММВ-7-4/14 // Рос. газета. 2014. 14 февр. ; Об утверждении Порядка организации работы по ротации сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, замещающих должности начальников территориальных органов ФСКН России, по которым предусматривается присвоение специальных званий старшего начальствующего состава : приказ ФСКН России от 14 ноября 2013 г. № 476 // Там же ; Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы в территориальных органах Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих : приказ Росгидромета России от 14 февраля 2013 г. № 70 // Там же. 2013. 22 марта ; Об утверждении предельной стоимости найма (поднайма) 1 кв. метра общей площади жилого помещения на 2014 год, применяемой для расчета размера возмещения расходов на наем (поднаем) жилого помещения федеральным государственным гражданским служащим, назначенным в порядке ротации на должность федеральной государственной гражданской службы в федеральный государственный орган, расположенный в другой местности в пределах Российской Федерации : приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 2 августа 2013 г. № 344н // Там же. 4 сент. ; Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих таможенных органов Российской Федерации : приказ Федеральной таможенной службы от 14 ноября 2012 г. № 2315 // Там же. 1 февр. ; Об утверждении Перечня должностей федеральной государственной гражданской службы категории «руководители», по которым предусматривается ротация федеральных гражданских служащих в территориальных органах Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, осуществляющих контрольные и надзорные функции : приказ Росреестра России от 18 декабря 2012 г. № П/583 // Там же.

<sup>7</sup> О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» : указ Президента РФ от 21 июля 2010 г. № 925 // Рос. газета. 2010. 23 июля ; О мерах по реализации

отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»: указ Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1670; Вопросы противодействия коррупции: указ Президента РФ от 8 июля 2013 г. № 613 // Там же. 2013. № 28. Ст. 3813.

<sup>8</sup> Утверждена Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 // Рос. газета. 2010. 15 апр.

<sup>9</sup> См.: *Ломакина Л. А.* Ротация государственных гражданских служащих в контексте преодоления коррупции // Журнал рос. права. 2013. № 4. С. 43.

<sup>10</sup> См.: *Чаннов С. Е.* Ротация государственных служащих // Вопросы трудового права. 2012. № 6. С. 63–70; № 7. С. 60.

*Рязанский государственный университет имени С. А. Есенина*

*Буравлев Ю. М., кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, административного права и основ правопедения*

*E-mail: umb50@mail.ru*

*Тел.: 8 (4912) 25-37-06*

<sup>11</sup> См.: *Душкин И. В.* Ротация как способ борьбы с коррупцией и перспективы ее применения на военной службе // Право в Вооруженных силах. 2012. № 4. С. 24–26.

<sup>12</sup> См.: *Костенников М. В., Куракин А. В.* Актуальные проблемы административного права. М., 2013.

<sup>13</sup> См.: *Сурманидзе И. Н.* Аспекты административно-правового статуса государственных гражданских служащих // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2008. № 3.

<sup>14</sup> См.: *Буравлев Ю. М.* Виды юридической ответственности в системе государственной службы. М., 2008.

*Ryazan State University named after S. A. Esenin  
Buravlev Yu. M., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Finance, Administrative Law and Foundations of Jurisprudence Department*

*E-mail: umb50@mail.ru*

*Tel.: 8 (4912) 25-37-06*

**Д. А. Загонова**

Воронежский государственный университет

## **ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ЗАПРЕТОВ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗДОРОВЬЯ И БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

*Рассмотрено юридическое значение административно-правовых запретов в сфере обеспечения здоровья и благополучия населения.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: административный запрет, сфера обеспечения здоровья и благополучия населения, юридическое значение.*

### **LEGAL SIGNIFICANCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROHIBITION IN THE AREA OF HEALTH AND WELL-BEING OF THE POPULATION: GENERAL PROVISIONS**

*Legal significance of administrative and legal prohibition in the area of health and well-being of the population are considered in the article.*

*К e y w o r d s: administrative prohibition, area of health and well-being of the population, legal significance.*

Поступила в редакцию 25 сентября 2013 г.

Административно-правовой запрет определяет наиболее значимые общественные отношения, устанавливает в них нравственные основы и регулирует границы дозволенного и недозволенного<sup>1</sup>.

Важнейшим нематериальным благом человека является здоровье. Соответственно право на охрану здоровья – одно из главных социальных прав человека<sup>2</sup>.

Вопрос обеспечения здоровья и благополучия населения является актуальным во все времена и активно обсуждается органами власти разных уровней.

Минздрав России в рамках Государственной программы развития здравоохранения до 2020 г. расширяет финансирование системы здравоохранения, выполняет план мероприятий, направленных на повышение эффективности здравоохранения<sup>3</sup>.

Значимость исследуемого направления была отмечена на заседании Президиума Государственного совета «О задачах субъектов Российской Федерации по повышению доступности и качества медицинской помощи», проведенном Президентом РФ В. Путиным в июле 2013 г. В частности, говорилось, что решению проблем, возникающих в сфере обеспечения здоровья населения, власти всех уровней уделяют постоянное внимание,

в том числе было отмечено значительное обновление законодательной базы в указанной области<sup>4</sup>.

Запреты в области обеспечения здоровья и благополучия населения значимы не только на уровне Российской Федерации, но и на международном уровне. Например, в соответствии с положениями приказа МВД Республики Беларусь № 424 «О популяризации здорового образа жизни среди сотрудников и гражданского персонала органов внутренних дел Республики Беларусь, военнослужащих и гражданского персонала внутренних войск Министерства внутренних дел Республики Беларусь» сотрудники и военнослужащие не вправе потреблять табачные изделия в форменной одежде<sup>5</sup>.

Обеспечение здоровья и благополучия населения как сфера общественных отношений имеет огромное значение для государства и общества в целом, соответственно необходимо повышенное внимание к механизму их правового регулирования в рассматриваемой области.

Правовые запреты направлены, прежде всего, на защиту наиболее существенных общественных отношений, жизни, здоровья, свободы, чести и достоинства личности, о чем справедливо отмечает И. А. Ледях. Соответственно правовые запреты в области обеспечения здоровья и благополучия населения несут особое юридическое значение<sup>6</sup>.

Административно-правовой запрет как комплексное правовое явление, регулирующее наиболее значимые общественные отношения, а именно правоотношения в сфере обеспечения здоровья и благополучия населения, включает ряд характерных признаков и свойств, позволяющих этому инструменту эффективно работать.

В частности, правовой запрет в области обеспечения здоровья и благополучия населения характеризуется пассивным характером желаемого поведения, которому свойственны: формальная определенность, общеобязательность, властность, своевременность, направленность на наиболее важные общественные отношения, общественная вредность нарушения запрещающих норм, взаимовыгодность для отдельного лица, общества и государства, специфическая терминология.

Единица, обладающая данным весомым набором элементов, являет собой сложный объект, направленный на регулирование такой многогранной сферы, как обеспечение здоровья и благополучия населения.

Основным постулатом благополучного существования общества является единство социальных потребностей в сфере обеспечения здоровья и благополучия населения и их государственное закрепление и защита, обеспечивающие социальную стабильность.

В целях создания фактических стабильных обстоятельств по эффективному управлению общественными отношениями в области обеспечения здоровья и благополучия населения административно-правовой запрет имеет специальные функции, которые дают населению возможность, во-первых, регулировать общественные отношения в области обеспечения здоровья и благополучия населения посредством права; во-вторых, обеспечивать культурное воздействие на правоотношения в исследуемой сфере.

Целью правового воздействия на общественные отношения в сфере обеспечения здоровья и благополучия населения является воплощение функций запретов, имеющих характерные особенности, присущие административно-правовым запретам исключительно в названной области. Рассмотрим их подробнее.

**Регулятивная функция административно-правового запрета в сфере обеспечения здоровья и благополучия населения.** Запрет в данной сфере как инструмент механизма правового регулирования имеет направленное воздействие на общественную жизнь.

Направленность воздействия административного запрета в рассматриваемой сфере

выражается в установлении государством общеобязательных норм права, предписывающих лицу воздержаться от совершения недозволенных действий, которые в случае их совершения влекут наступление социально-негативных последствий.

По справедливому мнению С. С. Алексеева, особенности регулятивной функции заключаются в том, что они устанавливают позитивные правила поведения, используя при этом регулятивную статическую и регулятивную динамическую подфункции<sup>7</sup>. То есть имеются две следующие формы воплощения регулятивной функции запретов в сфере обеспечения здоровья и благополучия населения.

Во-первых, административный запрет в сфере обеспечения здоровья и благополучия населения выполняет функцию статиста, а именно закрепляет такую форму поведения, которая реально достигнута и составляет фундамент общества и государства. К примеру, испокон веков общество порицало занятие проституцией, вследствие чего появились нормы, запрещающие занятие проституцией, вовлечение иных лиц в данное занятие, а также организацию проституции (ст. 6.11 КоАП РФ; ст. 240–241 УК РФ)<sup>8</sup>.

Во-вторых, административный запрет в сфере обеспечения здоровья и благополучия населения выполняет функцию реформатора, а именно значение рассматриваемых административных запретов в достижении целей, воздействии на общественные отношения, изменении существующих отношений и возникновении новых. Например, по данным Центра по профилактике и борьбе со СПИДом и инфекционными заболеваниями, летом 1987 г. в России зарегистрирован первый случай ВИЧ-инфекции у гражданина нашей страны<sup>9</sup>. В качестве реакции на возникшую ситуацию Уголовный кодекс РСФСР был дополнен ст. 115.2, согласно которой за заведомое подставление другого лица в опасность заражения заболеванием СПИД вводилась санкция в виде лишения свободы<sup>10</sup>. Далее, в 1990 г. в СССР появился Закон «О профилактике заболевания СПИД»<sup>11</sup>; в 1995 г. – Федеральный закон «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»<sup>12</sup>.

При возникновении нового вида общественных отношений у общества возникает потребность в их регулировании. Государство как единственный источник реагирования на социальные потребности незамедлительно устанавливает административно-правовой запрет на совершение нового социально неже-

лательного общественно вредного поведения.

Рассматриваемая функция административного запрета не только регулирует уже сложившиеся, реально существующие общественные отношения, но и своевременно реагирует на возникновение новых правоотношений.

Направленность правового воздействия административного запрета в данной сфере включает возложение на субъекта юридических обязанностей (воздержаться от совершения определенных действий) и предоставление субъективных прав (возможность совершения действий, не запрещенных законом).

Регулятивная функция административных запретов **в области обеспечения здоровья и благополучия населения** выражается в следующем:

- юридическом закреплении запрета в законодательных актах;
- установлении полномочий органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц в целях регулирования правоотношений, возникших в связи с соблюдением административно-правового запрета;
- установлении уполномоченными структурами юридических фактов, связанных с возникновением, изменением и прекращением правоотношений, возникших в связи с соблюдением административно-правового запрета;
- установлении юридического статуса субъекта правоотношений, возникших в связи с соблюдением административно-правового запрета;
- установлении между субъектами права правоотношений, возникших в связи с соблюдением административно-правового запрета;
- выявлении такого типа правового регулирования правоотношений, возникших в связи с соблюдением административно-правового запрета, при котором возможно достижение оптимального результата;
- юридическом закреплении механизма правового регулирования запрета в нормативной базе.

Административно-правовые запреты имеют большое значение в области охраны здоровья и благополучия населения. Они регулируют наиболее важную группу общественных отношений, защищают права и интересы граждан, а также выступают в качестве правовой основы системы общества в рассматриваемой сфере.

Таким образом, функции административно-правового запрета – это основные рычаги его влияния на общественные отношения в сфере обеспечения здоровья и благополучия населения. Направленность воздействия рычагов влияния формируется в результате острой потребности общества в данном правовом явлении.

Поскольку основной задачей такого правового явления, как административный запрет, является упорядочение общественных отношений в области обеспечения здоровья и благополучия населения, то эта задача решается посредством регулятивной функции.

**Принуждающая функция административно-правового запрета в сфере обеспечения здоровья и благополучия населения.** Административно-правовой запрет в рассматриваемой области осуществляет функцию контроля за выполнением ряда установленных государством мер в целях обеспечения соблюдения запретов, т.е. принуждающую функцию, используя при этом комплекс мер, предпринимаемых государственными органами и должностными лицами в целях обеспечения соблюдения административных запретов.

Полагаем, что именно контроль за соблюдением административных запретов в области обеспечения здоровья и благополучия населения осуществляет функцию охраны общественных отношений в рассматриваемой сфере. Контроль в этой области предупреждает и пресекает правонарушения, защищает, восстанавливает, вытесняет и ликвидирует отжившие отношения посредством возложения на субъектов права юридической обязанности воздержаться от совершения активных действий, не желательных для государства и общества.

С. С. Алексеев полагает, что указанная функция является дополнительной (факультативной) и подкрепляет действия основных<sup>13</sup>. Считаем, что применительно к рассматриваемой сфере функция, появление которой обусловлено социальным назначением направленного правового воздействия, нацеленного на охрану общезначимых, наиболее важных отношений в сфере обеспечения здоровья и благополучия населения, вытеснения явлений, чуждых данному обществу, является, безусловно, основной.

Принуждающая функция вытекает из необходимости охраны общественных отношений, так как без нее не будет действовать регулятивная функция. Таким образом, принуждающая функция прежде всего является превентивной, а уже потом – правовосстановительной и карательной.

Функции запретов в сфере обеспечения здоровья и благополучия населения реализуются в определении запретов на совершение противоправных действий, в установлении юридических санкций за совершение нежелательных действий, а также в непосредственном

применении указанных санкций к лицам, совершившим нежелательные действия.

Полагаем, что как обязательные, так и факультативные функции запрета в области обеспечения здоровья и благополучия населения непременно должны отражаться в нормах права путем создания соответствующих правовых конструкций и правовых моделей в регулировании общественных отношений в рассматриваемой области.

Регулирование правоотношений в исследуемой сфере наиболее эффективно путем установления административно-правового запрета на совершение нежелательных для государства и общества действий. Так ст. 6.11 КоАП РФ запрещает занятие проституцией, а ст. 6.12 КоАП РФ не разрешает получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией, следовательно, применяя дозволение или обязывание, невозможно регулировать приведенные правоотношения.

Итак отметим следующие тезисы:

– модернизация законодательства в сфере обеспечения здоровья и благополучия населения является приоритетным направлением государства;

– особая значимость указанного выше тезиса отмечена на международном уровне;

– рассматриваемая сфера регулируется специфическим видом правоотношений, является стратегическим для государства направлением, соответственно нуждается в использовании таких специальных механизмов правового регулирования, как административно-правовой запрет;

– юридическое значение административно-правового запрета заключается в том, что правоотношения в сфере обеспечения здоровья и благополучия населения не могут регулироваться такими способами, как дозволение и обязывание;

– принуждающая функция административно-правового запрета в сфере обеспечения здоровья и благополучия населения является основным средством по вытеснению и ликвидации не желательных для государства правоотношений;

– необходимо создание правовых конструкций и правовых моделей по эффективной реализации функций административного запрета

в целях регулирования правоотношений, возникших в связи с соблюдением административно-правового запрета в области обеспечения здоровья и благополучия населения.

<sup>1</sup> См.: *Алексеев С. С.* Правовые запреты в структуре советского права // *Правоведение*. 1973. № 5. С. 43.

<sup>2</sup> См.: *Гришаев С. П.* Комментарий закона об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Министерство здравоохранения Российской Федерации : пресс-конференция министра Вероники Скворцовой, посвященная актуальным направлениям развития здравоохранения. URL: <https://www.rosminzdrav.ru/health/med-service/160>

<sup>4</sup> Президент России : заседание Президиума Госсовета о повышении доступности и качества медицинской помощи в регионах от 30 июля 2013 г. URL: <http://www.kremlin.ru/news/18973>

<sup>5</sup> Пресс-центр Хартии'97. Милиционерам в форме запретили курить. 20 сентября 2013. URL: [www.charter97.org](http://www.charter97.org)

<sup>6</sup> См.: *Ледях И. А.* Запреты на профессии – нарушение прав и свобод граждан в ФРГ // *Советское государство и право*. 1977. № 8. С. 108.

<sup>7</sup> См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права : курс лекций : в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 192.

<sup>8</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 15.01.2013) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 ; Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 30.12.2012) // *Рос. газета*. 1996. 18–20 июня, 25 июня.

<sup>9</sup> Бюджетное учреждение здравоохранения Омской области. Центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями. История развития ВИЧ-инфекции, СПИДа. URL: <http://www.aidsomsk.ru>

<sup>10</sup> Уголовный кодекс РСФСР : утв. ВС РСФСР 27 октября 1960 г. (в ред. Закона РСФСР от 25.07.1962, Указа Президиума ВС РСФСР от 31.08.1987) // *Ведомости ВС РСФСР*. 1987. № 36. Ст. 1295.

<sup>11</sup> О профилактике заболевания СПИД : закон от 23 апреля 1990 г. // *Ведомости СНД СССР и ВС СССР*. 1990. № 19. С. 324.

<sup>12</sup> О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекция) : федер. закон от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ (в ред. от 02.07.2013) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1995. № 14. С. 1212.

<sup>13</sup> См.: *Алексеев С. С.* Общая теория социалистического права. Свердловск, 1963. Вып. 1. С. 66.

*Воронежский государственный университет*  
*Загонова Д. А., соискатель кафедры административного и муниципального права*  
*E-mail: Darya.Zagonova@gmail.com*  
*Тел.: 8-920-218-88-28*

*Voronezh State University*  
*Zagonova D. A., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department*  
*E-mail: Darya.Zagonova@gmail.com*  
*Tel.: 8-920-218-88-28*

Ю. К. Смольянинова

Воронежский государственный университет

## ПРИНЦИП ПИСЬМЕННОСТИ И УСТНОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

*Исследуются недостатки правового регулирования вопросов рассмотрения административных дел в судах, преимущества принципа письменности и устности в административном судопроизводстве, усовершенствование судебного процесса посредством введения новых медиатехнологий и постепенный переход к «электронному процессу».*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное судопроизводство, принцип письменности и устности, «электронный процесс», проект Кодекса административного судопроизводства РФ.

## PRINCIPLES OF ORAL AND WRITTEN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

*The article examines the following issues: lack of legal regulation of administrative review of cases in the courts, the benefits of the principle of writing and orality in the administrative proceedings, the improvement of the judicial process through the introduction of new media technologies and the gradual transition to the «electronic process».*

*К e y w o r d s:* administrative proceedings, the principle of writing and orality, «electronic process», the draft Code of Administrative Procedure of the Russian Federation.

Поступила в редакцию 23 декабря 2013 г.

Административное судопроизводство в нашей стране является одной из форм осуществления правосудия в соответствии со ст. 118 Конституции РФ. Каждая из названных в ней форм правосудия – конституционного, гражданского, уголовного, административного – имеет свои характерные особенности, на основании которых выделяется соответствующий вид. Наличие таких отличительных свойств позволяет разработать более эффективные и действенные правила рассмотрения и разрешения соответствующих категорий дел, учесть их отличительные черты и свойственные только им трудности, а также применять наиболее действенные механизмы защиты нарушенных интересов граждан. Каждый вид судопроизводства имеет специальные признаки, цели, задачи, способы осуществления, особые процессуальные формы и нормативную регламентацию<sup>1</sup>. Действующее законодательство всесторонне и полно развивает конституционные положения, за исключением, пожалуй, административного судопроизводства. Кроме того, за два десятилетия существенным образом пополнилось наше понимание сущности взаимоотношений органов публичной власти и их должностных лиц, с одной стороны, граждан и организаций – с другой. Однако судебная

практика показывает изъяны названного правового регулирования по рассмотрению административных дел<sup>2</sup>.

Среди особенностей отдельных видов судопроизводства немаловажную роль играют принципы. Отправление правосудия по административным делам невозможно без базовых идей, каковыми и являются принципы, но, как уже было отмечено, со своими особенностями. Остановимся подробнее на принципе письменности и устности. Хотя формально он не закреплен в проекте кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), а также в ГПК РФ и АПК РФ, на руководящие начала которых опирается суд при производстве административных дел, не обратить на него внимания нельзя. Именно о плюсах и минусах устного и письменного судопроизводства в административном процессе пойдет речь в настоящей статье.

На первый взгляд может показаться, что существует единый подход к определению содержания принципа письменности и устности<sup>3</sup>. Объяснением возможной неопределенности может служить тот факт, что принцип устности приравнивается к принципу неформальности, который, в свою очередь, означает личное присутствие участников процесса в суде и их спонтанное общение, а также обмен информацией в зале суда. Устный судебный процесс

представляет собой передачу информации одним человеком другому с помощью слов, иными словами, – единый процесс говорения и слушания. При этом критической оценке должна подвергаться излишняя обобщенность. Кроме того, если подробнее разбираться в данном вопросе, устный судебный процесс неформализован, словесное выражение мысли в таком судебном процессе носит бесформенный характер по причине отсутствия какого-либо закрепления. Следовательно, принцип устности – воплощение принципа неформальности. И административное судопроизводство не исключение. Возникает вопрос: действительно ли споры, обсуждения, прения, приведение доказательств, осуществляемое участниками судебного процесса, включая стороны, их адвокатов, судей, могут объединяться термином «процесс» или «судопроизводство», тогда как они являются формами разбирательства, разрешения спора. Наиболее полная характеристика рассматриваемого принципа может быть дана лишь в его сравнении с принципом формальности<sup>4</sup>, традиционно называемым принципом письменности, который выражается в использовании письменно закрепленной формы.

В современном понимании письменная форма включает и электронный формат. Полностью устного судопроизводства, в частности в гражданском процессе, не существует. Даже если в суде имело место только устное разбирательство, по завершении устных выступлений письменно оформляется протокол заседания или решение суда. А поскольку в настоящее время споры, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются по правилам гражданского и арбитражного процесса, то названному выше правилу можно следовать и в рамках административного процесса.

Современные тенденции позволяют говорить о том, что вступление человечества в новое тысячелетие обусловило модернизацию судебной системы: повышение эффективности судопроизводства за счет увеличения скорости рассмотрения дел, снижения судебных издержек и повышения общественного доверия к правосудию<sup>5</sup>. Однако следует отметить, что за часто используемым понятием «модернизация» стоит лишь планируемое или частично осуществленное внедрение так называемых новых медиатехнологий, например телекоммуникационных, для улучшения бюрократической, технической или организационной составляющей судопроизводства.

Для обозначения процесса внедрения в традиционное судопроизводство новых технологий с их широкими возможностями используются также понятия «виртуализация», «цифрови-

зация» и «компьютеризация», которые по сути означают одно и то же. Если попытаться проанализировать «электронную форму судебного процесса», в том числе и административного, можно сделать вывод, что электронная форма даже больше формализована, чем письменная. Функция электронной формы – сохранение соответствующей информации, поэтому процесс введения нового электронного формата консервативен. Его консервативность объясняется тем, что предполагаемая модернизация представляет собой не более чем только смену формата. Проявлением замены или дополнения традиционной письменной формы новым электронным форматом являются электронные документы, электронные файлы, электронные папки, электронные базы данных, электронные подписи, электронная почта. Данные термины полностью отражают замену одной формы хранения информации другой. Таким образом, под модернизацией правосудия путем применения новых технологий скрывается не более чем попытка дополнить традиционные формы осуществления процессуальных действий и организационно-управленческой работы судов в силу того, что электронная форма считается улучшенным вариантом обычной письменной формы.

Данное положение особенно важно для административного судебного процесса, который согласно проекту КАС РФ провозглашает активную роль суда при разрешении дела. Например, в случае необходимости суд вправе сам истребовать доказательства. Иными словами, процесс сбора доказательств в соответствии с проектом КАС РФ указывает на то, что во время рассмотрения дела суд для начала устанавливает те факты, которые будут иметь значение для разрешения дела. Все указанные нормы направлены на обеспечение дополнительных гарантий защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина от произвола власти. Так, некоторые ученые отмечают, что особенности предмета административного судопроизводства – спора о праве – связаны с явным фактическим неравенством человека и гражданина и государственных органов<sup>6</sup>. Далее стороны свободно и самостоятельно представляют доказательства, выражают свою позицию по предмету иска. Если суд придет к выводу, что конкретное обстоятельство можно подтвердить только конкретным доказательством, то он вправе потребовать данное доказательство от стороны, которая ссылается на это обстоятельство как на основание своих требований. К примеру, суд может решить, что фактом наличия решения о проведении налоговой проверки может служить только



само это решение или его копия, соответственно, этот факт не может быть доказан другими доказательствами, в частности показаниями свидетелей. Здесь технологии имеют только одну, но очень важную цель – ускорение судебного процесса, а следовательно, повышение его эффективности и как итог – качественную защиту интересов сторон<sup>7</sup>. Вопрос о зависимости эффективности судопроизводства от того, в какой форме (устной или письменной) предоставляется информация, решается по-разному. Одни ученые считают, что судопроизводство в устной форме более эффективно, другие – наоборот. На наш взгляд, такой общий вопрос (что эффективнее: устные или письменные формы) не может предполагать какого-либо глубокого ответа.

В первую очередь необходимо прояснить, что подразумевается под словом «эффективность», которое в настоящее время используется практически повсеместно. Постоянно меняющиеся общественные отношения обуславливают и новое в правовом регулировании. В сфере судопроизводства ключевым фактором, отрицающим или оправдывающим конкретные методы и формы деятельности, традиционно считается эффективность. Поэтому большинство частных проблем реализации государственного управления можно объединить в одну, наиболее общую и актуальную проблему на всех уровнях – проблему эффективной организации работы органов судебной власти<sup>8</sup>.

В этом понятии могут содержаться как количественный, так и качественный аспекты, выраженные во временных затратах, объемах работы, потребности в административном аппарате и кадровом составе, продолжительности деятельности и возможных ускорениях и замедлениях рассмотрения, необходимых ресурсах, оборудовании, издержках и наличии отдельных подразделений. Иные аспекты охватываются, как правило, определенными ключевыми словами и словосочетаниями, например: «экономия», «рациональность», «нормирование», «централизованность», «концентрация», «упрощение», «слабое правосудие», «слабое судопроизводство». В настоящее время под эффективным правосудием не подразумевается доступное, быстрое и простое правосудие, так как считается, что дешевое и быстрое судопроизводство не может быть эффективным. Изначальным, но весьма не простым для

достижения цели должно быть установление допустимых пределов издержек, что предполагает обеспечение баланса нескольких, отчасти противоречивых, целей гражданского процесса. В случае решения этой задачи правосудие можно считать эффективным.

Очевидно, что модернизация представляет собой формализацию, цель которой – изменение только внешней формы процесса судопроизводства, а не его содержания, хотя в реформировании нуждается именно последнее. Цифровизация административного процесса позволит сберечь те ресурсы, которые так необходимы для защиты нарушенных интересов граждан. Однако это лишь на уровне предложения.

Анализируя проект КАС РФ, мы не встретили даже намека на подобные нововведения. Хотя, конечно, говорить об этом рано, поскольку проект кодекса принят лишь в первом чтении. Должно пройти время, пока административный процесс как самостоятельная ветвь судопроизводства будет успешно функционировать в российских судах.

<sup>1</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 322.

<sup>2</sup> См.: *Правосудие в современном мире / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой.* М., 2012. С. 613–624.

<sup>3</sup> См.: *Ляхова А. И.* К вопросу о классификации юридических принципов // *Актуальные проблемы теории и истории права и государства на современном этапе* : сб. науч. трудов VII Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. Г. Г. Бриль. Кострома, 2010. С. 49.

<sup>4</sup> См.: *Царьков И. В., Кабардина Г. А.* Ясная неясность юридического позитивизма // *Право и политика.* 2005. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: *Ильинская Н. Г.* Современная судебная реформа : проблемы и перспективы // *Административное право и процесс.* 2007. № 4.

<sup>6</sup> См.: *Зайцев И. М., Рассохатская Н. А.* Гражданская процессуальная форма : понятие, содержание, значение // *Государство и право.* 1995. № 2. С. 50.

<sup>7</sup> См.: *Вершинин В. Б.* Судебная защита как комплексный институт российского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 21–22.

<sup>8</sup> Время неопределенности и тревожных ожиданий прошло : программное выступление Владимира Путина перед доверенными лицами 12 февраля 2004 г. // *Рос. газета.* 2004. 13 февр.

**Т. В. Пешкова**

*Воронежский государственный университет*

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО  
В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ:  
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ НОРМ ГРАЖДАНСКОГО  
ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАКОНОПРОЕКТА  
«КОДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

*Статья посвящена изучению нового проекта кодекса административного судопроизводства и сравнительно-правовому анализу его норм и норм Гражданского процессуального кодекса РФ. В статье предпринята попытка выявить недостатки проекта Кодекса административного судопроизводства, а также делается вывод о дальнейшем развитии административного судопроизводства в судах общей юрисдикции в связи с принятием данного законопроекта.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное судопроизводство, суды общей юрисдикции, проект Кодекса административного судопроизводства, судебная система.

**ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS IN COURTS  
OF GENERAL JURISDICTION:  
RATHER-LEGAL ANALYSIS OF CIVIL PROCEDURE CODE  
OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE PROJECT OF THE CODE  
OF ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE**

*The article is dedicated exploration of new project of the Code of Administrative Court Procedure and his rather-legal analysis with Civil Procedure Code of the Russian Federation. We try to determine disadvantages of the project of the Code of Administrative Court Procedure and make conclusion about the future development of administrative legal proceedings in courts of general jurisdiction.*

*К e y w o r d s:* administrative legal proceedings, courts of general jurisdiction, project of the Code of Administrative Court Procedure, court system.

Поступила в редакцию 5 ноября 2014 г.

В российской правовой науке долгое время обсуждалась проблема реализации ч. 2 ст. 118 Конституции РФ об административном судопроизводстве. Предложенный ранее проект кодекса административного судопроизводства так же не был одобрен Государственной Думой, как и проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Данные законопроекты были связаны по своему содержанию, что, по-видимому, стало препятствием для дальнейшей их реализации. Безусловно, со временем они устарели и уже во многом не отвечали реалиям современного законодательства. В последние годы интерес к проблеме административного судопроизводства уменьшился, и лишь в декабре 2012 г. Президент РФ

на VIII Всероссийском съезде судей вновь затронул вопрос о необходимости формирования самостоятельного административного судопроизводства в стране.

На Всероссийском съезде судей подчеркивалось, что административное судопроизводство необходимо развивать в рамках существующей судебной системы. Вскоре после этого был подготовлен и внесен в Государственную Думу законопроект, предусматривающий создание в высших судах субъектов РФ коллегий по административным делам (ранее такая коллегия действовала только в Верховном Суде РФ)<sup>1</sup>. Однако до этого времени нормы, регламентирующие административное судопроизводство, содержались в ГПК РФ и в АПК РФ; подготовленный проект кодекса административного судопроизводства предусматривал создание самостоятельных административных судов,

следовательно, данный законопроект уже не отвечал требованиям настоящего времени и целям, намеченным судебной реформой. Требовалось подготовить проект нового кодекса административного судопроизводства; он был разработан в кратчайшие сроки и 26 марта 2013 г. внесен в Государственную Думу РФ (принят в первом чтении 21 мая 2013 г.).

Новый законопроект по своему объему больше предыдущего проекта кодекса; в нем подробно урегулирован весь процесс рассмотрения и разрешения спора в рамках административного судопроизводства, закреплены цели административного судопроизводства, принципы его осуществления, регламентирован в подробностях весь процесс от подачи заявления до вступления решения суда в законную силу и порядка обжалования. Вместе с тем есть и существенные недостатки.

Как уже ранее отмечалось, одной из проблем административного судопроизводства было двойственное его регулирование нормами ГПК РФ и АПК РФ посредством производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Соответственно, административное судопроизводство осуществлялось двумя системами судов: арбитражными и судами общей юрисдикции. Логично предположить, что одной из главных целей проводимой судебной реформы и разрабатываемого законодательства об административном судопроизводстве должно стать преодоление этой двойственности. Поскольку было принято решение развивать данный вид правосудия в рамках существующей системы судов, то можно предположить, что готовящийся новый проект кодекса административного судопроизводства (далее – КАС) будет единым актом, регламентирующим административное судопроизводство в арбитражных судах и судах общей юрисдикции. Представленный законопроект, как это следует из ст. 1, регламентирует порядок осуществления административного судопроизводства в судах общей юрисдикции; административные дела, рассматриваемые в арбитражных судах, по-прежнему рассматриваются по правилам, предусмотренным разделом III АПК РФ. Получается, что в целом проблема остается нерешенной: законодатель предлагает убрать из ГПК РФ нормы, регламентирующие производство по делам из публичных правоотношений, и вместо них рассматривать эти споры по правилам кодекса административного судопроизводства. Причем если раньше считалось, что административное судопроизводство лучше развито в арбитражных судах, чем в судах общей юрисдикции, то

теперь получается наоборот: для судов общей юрисдикции подготовлен полноценный кодекс, регламентирующий в подробностях весь процесс, в то время как арбитражные суды вынуждены руководствоваться несколькими статьями АПК РФ. Другая проблема заключается в том, что категории административных дел остались прежними и может сложиться ситуация, когда в разных системах судов будет складываться разная судебная практика по одним и тем же спорам.

Основное отличие административных дел, рассматриваемых в арбитражных судах, от административных дел в судах общей юрисдикции состоит в экономической составляющей спора и участии юридического лица. Эти споры, несомненно, требуют специализации судьи в сфере общественных отношений, знания законодательства и судебной практики, однако, на наш взгляд, последовательным и правильным решением было бы включить эти споры в нормативно-правовое регулирование кодекса административного судопроизводства. Представленный законопроект, если оценивать в целом его содержание (за исключением отдельных правил, предусмотренных для административного судопроизводства), включает в себя все те общие правила осуществления судопроизводства, которые содержатся в других процессуальных кодексах, в том числе и в АПК РФ. Поэтому ради единства нормативно-правового регулирования и судебной практики целесообразно было бы распространить действие нового КАС и на административные дела, рассматриваемые в арбитражных судах, поскольку там уже действуют отдельные коллегии по административным спорам. В тех же судах общей юрисдикции уже осуществляется гражданское судопроизводство по нормам ГПК РФ и уголовное судопроизводство по УПК РФ. Нет ничего плохого в том, чтобы административное судопроизводство, пусть даже в разных судах, осуществлялось по единым правилам, закрепленным в одном нормативном правовом акте.

При сравнении норм ГПК РФ (в части производства по делам, возникающим из публичных правоотношений) с проектом КАС, безусловно, выигрывает последний. Однако нам хотелось бы подробнее остановиться на нескольких существенных положениях КАС, которые дают основание полагать, что в случае принятия законопроекта будет сделан существенный шаг в развитии административного судопроизводства.

Вместе с тем на законодательном уровне признано, что споры, рассматриваемые в судах

общей юрисдикции в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, являются административными делами и рассматриваются в порядке административного судопроизводства. Таким образом, поставлена точка в споре о правовой природе дел, возникающих из публичных правоотношений.

Новый проект КАС закрепил также определения понятий «административное дело», «административное исковое заявление», «административный истец» и «административный ответчик», которых нет в ГПК РФ. Ранее в законодательстве термин «административное дело» упоминался лишь в Федеральном конституционном законе «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», ряд ученых в своих научных трудах высказывались также о существовании этого термина<sup>2</sup>. Учитывая отсутствие правового регулирования, нами была предпринята попытка сформулировать определение «административное дело», выделить его признаки и категории споров, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства<sup>3</sup>. При исследовании данного термина основной акцент делался на том, что административное дело – это рассматриваемый в особом процессуальном порядке административно-правовой спор. Новый КАС предлагает понимать под административным делом «принятое к производству суда требование о разрешении правового спора между субъектами публичных правоотношений, а также материалы, относящиеся к этому спору». Как видим, новый законопроект предлагает более широкую трактовку административного дела, включая сюда все публичные споры (как видно из последующих статей КАС, к административным делам относятся споры о защите избирательных прав, дела о приостановлении деятельности политической партии, прекращении деятельности средств массовой информации и др.). Тем не менее предложенное нами определение по своему содержанию очень близко к определению, разработанному законодателем. Кроме того, в легальном определении указывается, что административное дело – это не только требование о разрешении спора, но и материалы, относящиеся к этому делу. Таким образом, подтверждается предложенная нами мысль о двух аспектах термина «административное дело»<sup>4</sup>: материально-правовом (в соответствии с которым под административным делом понимается конкретный административно-правовой спор, возникающий между сторонами административных правоотношений) и документарном

(как совокупность документов, собираемых определенным образом в ходе рассмотрения спора и представляющих собой единую, логически целостную систему). Важным положением КАС является ч. 6 ст. 1, в которой указывается, что положения кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях. Между тем в статьях АПК РФ, регламентирующих административное судопроизводство, продолжает действовать глава 25, касающаяся рассмотрения дел об административных правонарушениях. С учетом упомянутой нами проблемы двойственности административного судопроизводства это противоречие только подчеркивает существенную разницу в правовом регулировании одних и тех же общественных отношений.

Проект КАС РФ решил также терминологическую проблему, связанную с формой обращения в суд в порядке административного судопроизводства. В ГПК РФ указывается лишь, что граждане могут обратиться в суд с заявлением, причем подчеркивается разница между заявлением и иском. В научной литературе в связи с этим высказывались разные предположения, суть которых сводилась к разграничению иска как гражданско-правового требования и заявления, содержащего требования публично-правового характера. Такова, например, позиция М. А. Ивановой: «Именно отсутствие спора по данной категории дел и обуславливает подачу именно заявления, жалобы»<sup>5</sup>. Предполагалось, что используемый ГПК РФ термин «заявление» следует заменить термином «административная жалоба», тем самым подчеркивая разницу гражданско-правовых и публично-правовых отношений. Другие ученые придерживались позиции, согласно которой недопустимо использовать термин «жалоба» применительно к административному судопроизводству. Н. А. Туниной предлагались критерии отграничения жалобы как заявления, подаваемого в административный или контрольно-надзорный орган, от иска<sup>6</sup>. Новый кодекс административного судопроизводства вводит термин «административное исковое заявление», тем самым в некоторой мере объединив позиции спорящих по данному вопросу. Такая формулировка указывает на публично-правовой характер спорных отношений и в то же время – на судебный порядок рассмотрения дела (в отличие от жалобы, которая более характерна для внесудебного обжалования). Тем не менее использование словосочетания «исковое заявление» может вызвать некоторые сомнения у ряда ученых. Несмотря на то что легального

определения иска нет, в науке сложилось его понимание как «средства защиты нарушенного права». Исходя из этого, высказывались мнения относительно разграничения гражданского и административного судопроизводства: в первом случае – есть спор о праве, во втором – нет. Такой же была логика законодателя: в ч. 3 ст. 247 ГПК РФ прямо указывалось, что в порядке административного судопроизводства не рассматриваются споры о праве, такие споры подлежат рассмотрению в порядке искового производства. До недавнего времени положения этой статьи рассматривались как один из критериев для отграничения гражданского и административного судопроизводства. Такое, казалось бы, четкое разграничение на законодательном уровне на практике вызывало немало сложностей, поскольку судьям в каждом конкретном случае приходилось решать вопрос о наличии или отсутствии спора о праве. Задача усложнялась еще и тем, что далеко не во всех публично-правовых спорах отсутствует спор как таковой. Возвращаясь к сравнительно-правовому анализу норм ГПК РФ и проекта КАС, следует отметить, что в законопроекте не упоминается о том, что в рассматриваемых в порядке административного судопроизводства делах должен отсутствовать спор о праве. На наш взгляд, это важное положение нового кодекса, поскольку любое дело, переданное на рассмотрение и разрешение в суд, уже в своей основе имеет спор между сторонами. Каждая из них имеет свою позицию по данному вопросу и готова отстаивать ее в суде. Такая конфликтная ситуация порождает спор, который передается на рассмотрение в суд. Утверждать, что по данной категории дел отсутствует спор о праве, не имеет смысла.

Введение в законодательство термина «административное исковое заявление» направлено на то, чтобы подчеркнуть особый статус административного судопроизводства. Не менее важным является тот факт, что теперь, по сравнению с ГПК РФ, такое заявление можно подавать в двух формах – письменной или электронной. Новый проект кодекса в целом направлен на расширение использования современных информационных технологий, в том числе подачу заявления в электронной форме, проведение судебного заседания с использованием системы видеоконференц-связи. Действующий ГПК РФ не предусматривает такой возможности не только для административного, но и для гражданского судопроизводства. В связи с этим возникает вопрос о реализации на практике положений проекта КАС. Ранее был подготовлен законопроект, предусматрива-

ющий использование современных технологий в судах общей юрисдикции<sup>7</sup>, который в настоящее время уже вступил в силу.

Еще одно нововведение проекта КАС, которого не было в ГПК РФ, – это возможность подать гражданский иск в рамках административного судопроизводства (ст. 5 проекта КАС). При этом установлены ограничения для подачи гражданского иска: это может быть иск о возмещении вреда, в том числе компенсация морального вреда. Во всех остальных случаях подается отдельное исковое заявление.

Затронув вопрос о наличии или отсутствии спора по делам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства, логичнее перейти к анализу и исследованию тех споров, которые в соответствии с проектом КАС включены в число административных дел. Ранее нами упоминалось, что дела об административных правонарушениях не входят в число таких дел, с чем мы абсолютно согласны. Дела об административных правонарушениях связаны с решением вопроса о привлечении лица к административной ответственности, т.е. в судебном заседании решается вопрос о применении мер принуждения к лицу. В то же время в рамках административного судопроизводства разрешаются споры, связанные с деятельностью органов власти и их должностных лиц, осуществлением государственного управления и др.

В ст. 1 проекта кодекса указан перечень споров, входящих в категорию «административное дело». Если сравнить со ст. 245 ГПК РФ, то можно заметить, что в кодекс, во-первых, добавлены новые категории споров, которые ранее не были указаны в ГПК РФ; во-вторых, все административные дела сгруппированы, что позволяет выделить виды административных дел. К административным делам, указанным в ст. 245 ГПК РФ, добавлены следующие категории споров: об оспаривании решений квалификационной коллегии судей, экзаменационных комиссий по приему квалификационного экзамена на должность судьи; об оспаривании решений, касающихся государственной службы; о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии или другого общественного объединения; о прекращении деятельности средств массовой информации; о взыскании налогов и обязательных платежей с физических лиц и некоммерческих организаций и др. Общим для всех данных споров является участие, с одной стороны, физических лиц либо некоммерческих организаций, а с другой – органов

публичного управления либо структурных образований, осуществляющих от их имени государственные функции. Список административных дел, безусловно, расширен, однако, на наш взгляд, многие категории споров включались по принципу наличия хотя бы небольшого публичного элемента в спорных правоотношениях. Если при определении видов административных дел исходить из первоначального понимания сути административного судопроизводства, то данный список был бы значительно короче. Здесь следует отметить, что проект кодекса административного судопроизводства, несмотря на стремление к детальному регулированию, в результате так и не дает его легального определения, из чего можно лишь заключить, что законопроект требует внесения соответствующих дополнений. Напомним, что основная цель административного судопроизводства (исходя из законодательства других стран) состоит в защите прав, свобод и законных интересов граждан от действий, решений со стороны органов публичной администрации<sup>8</sup>. Следовательно, исходя из этих целей сложно отнести к административным, например, дела о взыскании налогов и обязательных платежей. По этой категории споров заявителем является орган государственной власти, который обращается с заявлением о взыскании с лица суммы, которую он обязан по закону уплатить, но по тем или иным причинам уклоняется от исполнения этой обязанности. Каким образом в данном случае проявляется защита лица от незаконных действий со стороны госорганов? Разве что в самом порядке рассмотрения спора, когда учитывается положение физического лица как «слабой» стороны. В остальном по этой категории споров скорее государство защищает свои интересы от недобросовестных граждан, а не наоборот.

Другой особенностью нового проекта кодекса является раскрытие «иных публично-правовых споров» (напомним, что в ГПК РФ в ст. 245 перечень административных дел открытый и просто указывается, что могут быть рассмотрены иные публично-правовые споры). К ним законодатель отнес дела о принудительной госпитализации гражданина, страдающего психическим расстройством, и принудительном психиатрическом освидетельствовании гражданина, а также дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок. Исходя из смысла ч. 4 ст. 1, указанный пе-

речень также не является исчерпывающим. Сложно сказать, по каким причинам к административным делам отнесены дела о принудительной госпитализации гражданина. По действующему ГПК РФ эта категория споров относится к особому производству. Возникают также некоторые сомнения относительно дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок. Поскольку никаких дополнительных объяснений КАС не дает, возникает вопрос: в рамках административного судопроизводства рассматриваются абсолютно все дела о нарушении права на судопроизводство в разумный срок (т.е. совершенные в рамках гражданского, арбитражного, административного судопроизводства) или только те нарушения, которые были допущены при осуществлении административного судопроизводства?

Еще до подготовки законопроекта КАС многими учеными высказывались мнения относительно необходимости принятия отдельного кодекса, который учитывал бы особенности административного судопроизводства. Следовательно, возникает логичный вопрос: что же это за особенности, характерные только для административного судопроизводства, которые представлены в новом проекте КАС? На первый взгляд кодекс повторяет большую часть положений ГПК РФ и АПК РФ, за некоторыми исключениями, которые и ранее применялись в отношении административного судопроизводства (особенность распределения бремени доказывания, особые категории дел и др.). Если сравнивать с предыдущим проектом КАС, то большинство ученых отмечали в качестве такой особенности модельное дело, которое в новом законопроекте уже не фигурирует. Полагаем, что старый законопроект по сравнению с новым менее проработан и представляет собой лишь проект, в то время как новый кодекс можно уже сейчас считать полноценным законодательным актом с точки зрения юридической техники (хотя, безусловно, требующим корректировки). Поэтому плохо проработанный институт модельного дела, предусматривающий фактически установление прецедента по определенной категории споров, не нашел подтверждения в новом законопроекте.

В научной литературе много говорится о необходимости единообразия используемых в законодательстве терминов и правовых институтов. Казалось бы, новый КАС призван реализовать на практике данные пожелания, однако он, наоборот, в ряде случаев предла-

гает новое понимание уже известных институтов. Так, раздел V проекта КАС посвящен упрощенному (письменному) производству по административным делам. Упрощенный порядок предусмотрен нормами АПК РФ; сходство двух кодексов относительно его правового регулирования состоит в едином понимании сути такого процесса (судом исследуются только письменные доказательства, без проведения устного разбирательства) и большинства условий рассмотрения дел в порядке упрощенного производства. В ГПК РФ нет упрощенного порядка рассмотрения дел, однако есть заочное производство. Новый проект КАС в значительной степени позаимствовал нормы АПК РФ об упрощенном порядке рассмотрения дел, но не содержит норм о заочном производстве.

Еще один институт, который, на первый взгляд, может показаться новым для процессуального законодательства, хотя на самом деле таковым не является, – это меры процессуального принуждения. Данный институт следует отличать от обеспечительных мер (обеспечения иска), которые направлены на обеспечение иска или имущественных интересов заявителя, и если непринятие этих мер может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда (ч. 1 ст. 90 АПК РФ, ст. 139 ГПК РФ). В соответствии с ч. 1 ст. 118 проекта КАС под процессуальными мерами принуждения понимаются действия, которые применяются к лицам, нарушающим установленные в суде правила и препятствующим осуществлению административного судопроизводства. Далее в ч. 2 перечисляются меры принуждения, к которым относятся судебный штраф, привод, удаление из зала судебного заседания и др. То есть все те меры, указанные в АПК РФ и ГПК РФ, теперь получили наименование мер процессуального принуждения.

Важным нововведением по сравнению с ГПК РФ, на наш взгляд, является предоставление возможности заключать соглашения о примирении в рамках административного судопроизводства. Такого рода соглашения предусматривает АПК РФ (ст. 190), нормы которого отсылают к статьям, регламентирующим порядок заключения мирового соглашения. В подразделе III ГПК РФ, регламентирующем производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, ничего не говорится о возможности заключения указанных соглашений. Данный пробел в правовом регулировании был восполнен постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48, который в п. 27 прямо указал на недопустимость утверждения мирового

соглашения по делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений и действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих<sup>9</sup>. В то же время многие ученые такую позицию Верховного Суда считают отчасти неверной<sup>10</sup>. Действительно, почему по одним и тем же спорам в арбитражных судах сторонам предоставляется возможность заключить соглашение о примирении, а в судах общей юрисдикции – нет? Отсюда можно сделать вывод о неравных процессуальных возможностях сторон в двух разных системах судов. Кроме того, спор между гражданином и государственным органом (его должностным лицом) является таким же спором (с некоторыми исключениями), как и споры между гражданами, организациями. Возникает вопрос: почему им предоставляется возможность заключать мировые соглашения, а по административным спорам – нет? Ведь гражданин может тоже урегулировать спор с чиновником, не прибегая к помощи судебных органов. Новый проект КАС предоставляет сторонам возможность заключать соглашение о примирении, однако устанавливает ряд ограничений. Они проявляются в том, что законодательно установлены случаи, когда суд не утверждает соглашение о примирении (если его условия противоречат закону, нарушают права, свободы и законные интересы других лиц и др.). В ч. 11 ст. 215 проекта КАС также указывается, что соглашение о примирении сторон по административному делу об оспаривании нормативного правового акта не может быть утверждено. По логике законодателя получается, что по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц возможно заключение данных соглашений, и с этим мы не можем не согласиться. По делам об оспаривании нормативных правовых актов заключение соглашения о примирении будет означать, что в соглашении конкретными сторонами был урегулирован спор, затрагивающий интересы неопределенного круга лиц. Таким образом, получается, что интересы остальных окажутся незащищенными, поскольку соглашение заключалось между конкретным лицом и государственным органом (должностным лицом). Мы полностью согласны с позицией законодателя о недопустимости заключать соглашения о примирении по делам об оспаривании нормативных правовых актов.

Ранее считалось, что отличительной особенностью административного судопроизводства является распределение бремени доказывания

между сторонами, когда на ответчика возлагается обязанность по доказыванию законности совершенных им действий и принятых решений. Новый проект КАС, придерживаясь этого принципа, все же по некоторым категориям административных дел делает исключения. Так, по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц часть бремени доказывания возлагается на истца, а часть – на ответчика. В соответствии со ст. 228 проекта КАС лицо, обратившееся в суд, обязано доказать факт нарушения его прав, свобод и законных интересов или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, а также соблюдение сроков обращения в суд. Ответчик обязан доказать соблюдение требований нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, порядок принятия оспариваемого решения или действия, основания для принятия этого решения и т.д., а также соответствует ли содержание оспариваемого решения, действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные правоотношения. Как видим, по сравнению с ГПК РФ в проекте КАС расширен перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию. Если раньше на орган государственной власти, орган местного самоуправления и их должностных лиц возлагалась обязанность доказывать лишь обстоятельства, послужившие основанием для принятия решения (причем это правило распространялось на дела об оспаривании нормативных правовых актов и на дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц), то теперь по этой категории споров проект кодекса распределил бремя доказывания между истцом и ответчиком, причем существенно расширив круг обстоятельств, подлежащих доказыванию. Это важный шаг вперед по сравнению с ГПК РФ, поскольку дает сторонам возможность представить новые доказательства, обосновывающие их точку зрения.

Итак, законопроект КАС РФ, несмотря на подробную и целостную регламентацию административного судопроизводства, так и не решил проблемы двойственности данного вида правосудия. Оно так и будет осуществляться в случае принятия КАС двумя системами судов, рассматривающими административные дела по правилам, установленным разными нормативными правовыми актами. На наш взгляд, до тех пор, пока будет такая ситуация, административное судопроизводство не будет в полной мере самостоятельным, а судебная практика по административным делам станет

более противоречивой. Безусловно, положительной стороной проекта кодекса является детальное регулирование таких вопросов, как лица, участвующие в деле, подготовка административного дела к разбирательству, сам судебный процесс, обжалование решения, заключение соглашения о примирении и др. В этом плане по своему объему и содержанию проект КАС во многом превосходит кодексы административного судопроизводства других стран, включая страны СНГ. Вместе с тем в нем есть недочеты, которые следует устранить.

Если говорить о перспективах развития административного судопроизводства в связи с разработкой проекта КАС, полагаем, что его принятие и введение в действие повлекут серьезные изменения в работе судов общей юрисдикции, которые будут поставлены перед задачей формирования судебных составов по административным делам, а также реализации на практике положений нового кодекса.

<sup>1</sup> О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации»: законопроект № 219023-6. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=219023-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=219023-6&02)

<sup>2</sup> См., например: *Галий И. М.* К вопросу о концептуальных основах административного правосудия // *Рос. судья*. 2007. № 1. С. 41; *Ершов В.* Разделение властей. К вопросу о компетенции судов по разрешению административных споров // *Рос. юстиция*. 2001. № 11; *Тихомиров Ю. А.* Публично-правовые споры // *Право и экономика*. 1998. № 6; *Зеленцов А. Б.* Административно-правовой спор: вопросы теории. М., 2005. С. 94.

<sup>3</sup> См.: *Пешкова Т. В.* Административные дела, рассматриваемые судами общей юрисдикции: теоретический анализ понятия // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право*. 2012. № 1(12). С. 227–230.

<sup>4</sup> См.: *Пешкова Т. В.* Административные дела, рассматриваемые судами общей юрисдикции: теоретический анализ понятия // Там же. С. 226.

<sup>5</sup> *Иванова М. А.* Некоторые процессуальные особенности рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений // *Вестник Оренбург. гос. ун-та*. 2010. № 3(109). С. 59.

<sup>6</sup> См.: *Тунина Н. А.* Перспективы развития защиты субъективных публичных прав в России // *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение: вопросы теории и практики*. Тамбов, 2011. № 7(13). С. 218.

<sup>7</sup> Законопроект «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (о проведении судебных заседаний с использованием систем видео-конференц-связи)» № 53687-6. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=53687-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=53687-6&02)



<sup>8</sup> См.: *Васильева Е. С., Нехайчик В. К.* Концепция административного судопроизводства в механизме административно-правового воздействия // *Административное и муниципальное право.* 2011. № 10. С. 38–39.

<sup>9</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью

или в части : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: *Быкова Т. В.* О возможности примирения сторон по спорам, возникающим из публичных правоотношений // *Вестник Воронеж. гос. ун-та.* Серия: Право. 2010. № 2(9). С. 85.

*Воронежский государственный университет*

*Пешкова Т. В., аспирант*

*E-mail: peshkova-tanya@yandex.ru*

*Тел.: 8-903-851-37-91*

*Voronezh State University*

*Peshkova T. V., Post-graduate Student*

*E-mail: peshkova-tanya@yandex.ru*

*Tel.: 8-903-851-37-91*

Д. Ю. Щепкин

Воронежский государственный университет

## ПРОБЛЕМЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ, СООТНОШЕНИЯ И РАЗГРАНИЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ И ПРАВОСУДИЯ В ПРОЦЕССЕ РАЗРЕШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

*Выделены основные проблемы, возникающие в процессе рассмотрения административных дел. Анализируются соотношение и разграничение административной юрисдикции и правосудия в современном административном праве.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: административная юрисдикция, правосудие, административное дело.*

## DEVELOPMENT PROBLEMS, CORRELATION AND DIFFERENTIATION OF ADMINISTRATION JURISDICTION AND JUSTICE IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

*In the article separate basis problem in the administrative process. Correlation and differentiation of administration jurisdiction and justice in the administrative process are analysed in the modern administrative law.*

*К e y w o r d s: administrative jurisdiction, justice, administrative case.*

Поступила в редакцию 5 февраля 2014 г.

Вопросы административной юрисдикции, административного судопроизводства (правосудия), административно-процессуальной деятельности (административного процесса) и, соответственно, определение содержания категории «административные дела», несмотря на многолетнюю активную дискуссию ученых-административистов, до сих пор являются, пожалуй, самыми неоднозначными и «запутанными» в административно-правовой теории. Такое положение приводит к существенному числу негативных факторов, тормозящих формирование новой системы отрасли административного права и отрасли административного законодательства.

По справедливому мнению многих ученых, говорить о единстве административного процесса не только как отрасли научного познания, но и как отрасли российского законодательства сегодня не вполне логично<sup>1</sup>. А. В. Минашкин обосновывает, что на современном этапе развития правового поля наиболее верным станет подготовка ряда законов, регулирующих отдельные институты административного процесса<sup>2</sup>. В них должны содержаться основные положения и принципы, а также правила, устанавливаемые федеральным законодательством, в частности регламентирующие:

– порядок и гарантии реализации прав граждан и юридических лиц в сфере управления (обращения, заявления и предложения граждан, юридических лиц и иных организаций; получение информации и др.);

– процедурные (регламентные) вопросы деятельности органов исполнительной власти (общие административные процедуры; административные регламенты федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; должностные регламенты государственных служащих и др.);

– внесудебные, досудебные и судебные процедуры рассмотрения административных споров (обжалование действий и решений органов власти и их должностных лиц; медиаторство; административное судопроизводство и др.)<sup>3</sup>.

Такой подход к определению системы административно-процессуального законодательства вполне согласуется и с отстаиваемой нами концепцией административного процесса. То есть правовое регулирование административно-процессуальной деятельности должно осуществляться на основе относительной автономности ее составляющих:

– административно-процедурной или позитивной (управленческой) процессуальной деятельности;

– производств, осуществляемых субъектами административной (судебной и несудебной) юрисдикции, представленных как административно-юрисдикционный процесс и административное судопроизводство (административная юстиция)<sup>4</sup>.

Данные постулаты административно-процессуальной теории (или иначе – отказ от широкого понимания административного процесса) вносят значительную ясность в такие сложные правовые явления, как административная юрисдикция, административное судопроизводство и административные дела.

Прежде чем установить параметры соотношения административной юрисдикции и правосудия как способов разрешения административных дел, необходимо определить, что на основе ранее проведенного исследования мы включаем в содержание этих категорий.

1. Административное дело – индивидуально-конкретное дело, содержанием которого является спорное правоотношение граждан (их объединений) и органов (их должностных лиц) публичной (государственной и муниципальной) власти, разрешаемое в административном или судебном порядке.

2. Административная юрисдикция – установленная законом совокупность полномочий принудительного воздействия в целях разрешения возникающих негативных управленческих ситуаций.

3. Правосудие – основная функция судебной власти, сущность которой состоит в рассмотрении отнесенных к компетенции судов правовых конфликтов и споров.

Определяя на основе сложившихся нормативного регулирования и правоприменительной практики взаиморасположение каждого из понятий относительно друг друга, мы пришли к выводу, что:

1) административные дела могут разрешаться только субъектами административной юрисдикции, т.е. только соответствующими субъектами права, обладающими государственно-властными полномочиями принудительного характера;

2) в зависимости от определенных факторов административное дело может быть разрешено как в судебном, так и в административном порядке, т.е. административная юрисдикция в данном случае может быть реализована как в судебной форме (соответствующими судами (судьями)), так и в несудебной (надлежаще уполномоченными должностными лицами);

3) судебная административная юрисдикция, реализуемая при разрешении административных дел судами, является по своей сути

правосудием (административным судопроизводством);

4) следовательно, можно говорить о двух способах разрешения административных дел – административной юрисдикции и правосудия (административном судопроизводстве).

По мнению Ю. Н. Старилова, административный процесс (административная юстиция) – это система судебных (квазисудебных) органов, которые рассматривают административные дела, возбуждаемые по искам граждан, считающих, что действиями и решениями (административными актами) органов управления и государственных служащих нарушены их права и свободы<sup>5</sup>.

Однако приводимые нами теоретические положения не отражают всего существующего спектра проблем, возникающих в процессе разрешения административных дел. Остановимся более подробно на некоторых, наиболее значимых, с нашей точки зрения, вопросах, требующих своего скорейшего разрешения.

Во-первых, проблематично определение способа разрешения административных дел. В соответствии с действующим законодательством по общему правилу лицо вправе самостоятельно определять порядок обжалования (обжалования) действий и решений, нарушающих его права и свободы. В соответствии со ст. 4 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» каждое заинтересованное лицо вправе обратиться с жалобой на подобные действия (решения) либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу. То есть можно говорить о том, что выбор порядка разрешения спорного правоотношения – административная юрисдикция (административная жалоба) или административное судопроизводство (заявление в суд или административный иск) – нормативно-определенное право каждого субъекта.

Однако к вопросу альтернативности обжалования в науке имеется принципиально различное отношение ученых, в частности отстаиваются следующие позиции:

– дальнейшего развития альтернативности обжалования;

– необходимости нормативного определения исключений из правила альтернативного выбора инстанции;

– включения разрешения жалоб вышестоящими инстанциями в качестве составной части их контрольных полномочий и закрепления исключительно судебного порядка обжалования;

– определения необходимости первоначального (досудебного) обращения в вышестоя-

ящие административные инстанции, и лишь в случае продолжения спорного отношения – возможности обращения в суд (например, Законом СССР от 2 ноября 1989 г. «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»<sup>6</sup> подача жалобы в вышестоящий орган власти определялась в качестве обязательной стадии обжалования).

Тем не менее практика неуклонно развивается по пути совершенствования именно двух вариантов разрешения административно-правовых споров (административных дел), что, безусловно, является единственно верным направлением в формирующемся правовом государстве. Кроме того, следует отметить, что административная деятельность по разрешению административных дел не является неким специфическим явлением. Внесудебный механизм рассмотрения споров о субъективных публичных правах характеризуется как квазисудебная функция органов исполнительной власти, что позволяет гражданам осуществить достаточно эффективную защиту собственного административно-правового статуса.

Непосредственно после VIII Всероссийского съезда судей, на котором Президент поставил вопрос о необходимости формирования административного судопроизводства, в научной литературе и комментариях был затронут вопрос и о внесудебном оспаривании. Преобладающее большинство сходится во мнении, что необходимо одновременно развивать судебный и внесудебный порядок обжалования, однако часто оба этих порядка именуется административной юстицией: «развитие так называемой административной юстиции будет продолжено в двух основных направлениях. Во-первых, будут совершенствоваться досудебные процедуры рассмотрения административных дел... Во-вторых, будут улучшаться судебные процедуры в рамках как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов»<sup>7</sup>.

Считаем, что внесудебный порядок обжалования не следует смешивать с административной юстицией и административным судопроизводством. Внесудебный порядок представляет собой обжалование решения или действия (бездействия) в вышестоящий орган или вышестоящему лицу в порядке подчиненности, т.е. гражданину (или организации) предоставляется возможность оспорить акт в более упрощенном порядке, чем судебное разбирательство, без оплаты госпошлины и т.д., но при этом жалоба будет рассматриваться в этой же системе органов, она не выйдет за пределы системы органов исполнительной власти.

В случае подачи заявления в суд в рамках административного судопроизводства дело уже выходит за пределы сферы деятельности органов исполнительной власти и попадает в зону судебного контроля за действиями и решениями органов публичной администрации. Исходя из этих различий, можно предположить, что степень независимости и объективности и, следовательно, эффективности разрешения спора, будет более высокой при осуществлении административного судопроизводства. Отсюда следует существенное различие судебного и внесудебного порядка обжалования, которое не позволяет объединить эти процессы под общим термином «административная юстиция». Полагаем, развивая в стране административное судопроизводство, необходимо руководствоваться общепринятым понятием административной юстиции, с учетом особенностей национальной судебной системы и законодательства. В большинстве стран, имеющих развитую систему административной юстиции, последняя понимается именно как особый вид судопроизводства и осуществляется специализированными административными судами либо специально созданными квазисудебными органами. Причем органы публичной администрации, решения или действия которых оспариваются, не входят в систему органов административной юстиции.

Мы разделяем мнение, что разрешение административного дела (административной жалобы или заявления) субъектом административной несудебной юрисдикции должно содержать элементы квазисудебной процедуры, «поскольку обжалование гражданином решений и действий (бездействия) органов власти сопряжено с необходимостью исследования обстоятельств, лежащих в основе спора, и подготовки ответа на такое обращение с учетом правовой аргументации в пользу той или иной спорящей стороны»<sup>8</sup>. Именно такой подход – привнесение правил судебного разрешения спора в процедуру рассмотрения административной жалобы – заложен в проекте федерального закона «О производстве по административным делам», разработанном депутатом В. В. Похмелкиным и проекте федерального закона «Об административных процедурах», представленном правозащитником, профессором К. Экштайном<sup>9</sup>. Данные законопроекты по многим аспектам подвергаются вполне заслуженной критике, однако в целом, как правило, поддерживается идея о допустимости привнесения в процедуру рассмотрения жалоб граждан в административном порядке некоторых элементов судопроизводства, например

возможности разрешения спора с непосредственным участием сторон<sup>10</sup>.

Вместе с тем на практике возникает значительное число проблем не только процессуального характера, но и общеправового, т.е. связанных с определением способа разрешения административного дела, а в некоторых случаях даже самой возможностью разрешения спорного правоотношения посредством административного судопроизводства или административной юрисдикции.

Среди факторов или условий, определяющих способ разрешения административного дела (судебная или несудебная административная юрисдикция), можно выделить следующие:

- качественные характеристики предмета административного дела или, если говорить подробнее, характер и специфические особенности возникших у одной или обеих сторон мотивов юридического характера, т.е. спорной ситуации;

- волеизъявление (желание) уполномоченной стороны;

- правила подведомственности (в случае реализации судебной административной юрисдикции – подсудности);

- первичность – повторность рассмотрения административного дела или подачи жалобы или заявления (административного иска); и др.

Причем ни один из факторов не свободен от некачественного нормативного регулирования, что существенно снижает качество и эффективность такого механизма защиты прав и свобод граждан, как возможность альтернативного разрешения административно-правового спора (административного дела). Поэтому выявление существующих негативов, их анализ и разработка путей их преодоления – важнейшие задачи, нацеленные на качественное совершенствование реализации конституционных положений о защитных правовых механизмах.

Другая проблема связана с обязательностью внесудебного порядка обжалования: должен ли заявитель сначала в обязательном порядке обжаловать решение или действие (бездействие) в порядке подчиненности, прежде чем обратиться в суд, или можно сразу обращаться в суд, без соблюдения этого порядка. До принятия КАС РФ заявитель мог по собственному желанию сначала оспорить решение в порядке подчиненности, а затем обратиться в суд или мог сразу обращаться в суд с заявлением. В соответствии с ч. 3 ст. 4 КАС РФ для определенной категории административных дел федеральным законом установлен обязатель-

ный досудебный порядок урегулирования административного или иного публичного спора, обращение в суд возможно после соблюдения указанного порядка.

Следует разграничивать досудебное урегулирование спора (как досудебное обращение к административному ответчику в целях урегулирования спора) и внесудебный порядок оспаривания. Досудебное урегулирование не относится к внесудебному порядку и представляет собой пример отмеченного ранее усиления договорных начал в рамках административного судопроизводства. О внесудебном порядке обжалования указывается лишь в ч. 1 ст. 220 КАС РФ: гражданин, организация, иные лица могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решение, действие (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров. Думается, что внесудебное обжалование возможно не только по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов; по другим категориям споров (например, по спорам, вытекающим из отношений, связанных с регулированием государственной службы) возможен также внесудебный порядок обжалования.

Полагаем, что внесудебный порядок не должен быть обязательным (либо он может быть обязательным по некоторым административным делам), у заявителей всегда должен быть выбор в способе обжалования.

В настоящее время значительное число решений, действий оспаривается в порядке подчиненности. Однако в этой сфере нет единого законодательного акта, регламентирующего данную процедуру во всех органах исполнительной власти. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» содержит лишь общие положения, которые логичнее было бы дополнить отдельным актом, устанавливающим процедуру рассмотрения споров в органах исполнительной власти. Кроме того, как правильно отмечает И. В. Панова, «данный закон, к сожалению, не называет среди подателей жалоб таких невластных субъектов, как индивидуальные предприниматели, предприятия, учреждения, организации»<sup>11</sup>. Следовательно, значительное число заявителей фактически лишены права использовать все возможные способы защиты своих прав. Еще одним актом, регулирующим отношения

в этой сфере, является Указ Президента РФ от 17 февраля 2010 г. № 201 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций»<sup>12</sup>. В этом нормативном акте уже указываются организации как субъекты подачи жалобы. В остальном отношения по обжалованию во внесудебном порядке урегулированы ведомственными нормативными актами (например, Приказ Минюста РФ от 30 июня 2009 г. «Административный регламент Министерства юстиции Российской Федерации по организации приема граждан, обеспечению своевременного и в полном объеме рассмотрения их устных и письменных обращений с уведомлением граждан о принятии решения в установленный законодательством Российской Федерации срок»). Среди всех органов исполнительной власти следует выделить орган, исполняющий внесудебный порядок урегулирования налоговых споров. Эта процедура является обязательной: решение, вынесенное по результатам налоговой проверки, может быть обжаловано в судебном порядке только после обжалования этого решения в вышестоящий налоговый орган (п. 5 ст. 101<sup>2</sup> Налогового кодекса РФ). Таким образом, анализ действующего законодательства показывает, что внесудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц может быть обязательным и добровольным (т.е. заявитель вправе выбрать между внесудебным обжалованием и административным судопроизводством). Однако новый КАС РФ, который пришел на смену Закону РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», не содержит положений об обязательном внесудебном порядке разрешения спора. В нем указывается на возможность (необязательность) внесудебного обжалования решений, действий (бездействия) в порядке подчиненности, а также предусматривается обязательность досудебного урегулирования спора, если такое предусмотрено действующим законодательством. Получается, что нормы НК РФ об обязательном внесудебном оспаривании не находят своего отражения в нормах КАС РФ. Для устранения указанного пробела необходимо внести соответствующие изменения в КАС РФ.

Одной из наиболее острых проблем в рассматриваемой сфере являются пробелы действующего специального законодательства, связанные с практической возможностью оспаривания определенного круга действий и решений, а также с субъектным составом лиц, правомочных к оспариванию. Несмот-

ря на положения общего акта – Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>13</sup>, реализация установленного права на практике вызывает немало вопросов. Например, справедливо отмечает О. В. Панкова, что, устанавливая единые правила производства в судах и несудебных органах, законодатель не учел всех особенностей процессуальной деятельности судей, требующих специальной правовой регламентации. «Поэтому, вполне закономерно, что не все вопросы, имеющие значение для правоприменительной практики, в КоАП РФ оказались удачно решены. Во всяком случае, по данным судебной практики существует целый ряд проблем, требующих специального обсуждения»<sup>14</sup>.

Например, глава 30 КоАП РФ вносит не вполне оправданные ограничения относительно предмета административного дела. Исходя из нормативных положений, могут быть оспорены (обжалованы) лишь постановления по делам об административных правонарушениях (постановление о назначении административного наказания, постановление о прекращении производства по делу, определения об отказе в возбуждении дела). Никакие иные действия и решения, осуществляемые в рамках данного производства, в этой главе не оспариваются. То есть административно-правовые споры, имеющие своим предметом, например, применение мер обеспечительного характера, должны разрешаться в соответствии с главой 25 ГПК РФ. Такой пласт процессуальных актов, как определения, выносимые при подготовке дела к рассмотрению и по результатам рассмотрения дела, при буквальном толковании норм действующего специального законодательства вообще не может быть обжалован, поскольку нормы главы 25 ГПК РФ здесь неприменимы, а процессуальная аналогия в КоАП РФ не предусмотрена<sup>15</sup>. Такая ситуация прямо противоречит положениям Конституции РФ и Закону РФ «Об обжаловании в суд...», а разрешить подобные административные дела посредством и административной юрисдикции, и административного (гражданского) судопроизводства весьма затруднительно. Думается, что в данном случае законодатель должен усовершенствовать оба способа разрешения административных дел, предусмотрев в КоАП РФ возможность альтернативного обжалования названных вопросов (в зависимости от лиц, вынесших соответствующие процессуальные акты), а главы ГПК РФ и АПК РФ, регламентирующие производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, дополнить в соответствии с положениями общих актов.

Другая проблема разрешения административных дел связана со сроками. Общие установленные сроки на обжалование не являются пресекательными и в случае их пропуска могут быть восстановлены, и по логике – рассмотрение административного дела (например, жалобы на постановление по делу об административном правонарушении) должно осуществляться только после рассмотрения ходатайства о восстановлении пропущенного срока и в зависимости от его результата. Но, как отмечает С. З. Женетель, «...это возможно только при наличии ходатайства. В противном случае возникает вопрос: если жалоба или протест на постановление поданы без ходатайства о восстановлении срока, обязан ли орган административной юрисдикции разъяснять данному лицу о праве на подачу ходатайства либо без этих действий отказывать в принятии данной жалобы за пропуском срока?»<sup>16</sup>. Далее автор приводит примеры, свидетельствующие о серьезности проблематики сроков, приводящей к нарушениям прав и свобод граждан. Вывод очевиден – требуется серьезная работа по выработке конкретных положений, дополняющих КоАП РФ, ГПК РФ и АПК РФ (а в перспективе – КАС РФ) о действиях органов административной юрисдикции (как судебной, так и несудебной) в случае возникновения ситуации с пропущенными сроками в производствах по разрешению административных дел.

В настоящее время вопрос о рассмотрении ходатайства о пропущенном сроке получил определенное, хотя и ненормативное разрешение, основанное на разъяснении Верховного Суда РФ<sup>17</sup>. В частности, в Определении Президиума указывается, что определение об отказе в восстановлении срока может быть обжаловано в вышестоящий суд. Верховный Суд мотивировал это тем, что определение об отказе препятствует дальнейшему движению дела, а невозможность его обжалования приводит к нарушению гарантированного Конституцией РФ права лица на защиту. Представляется очевидным, что с точки зрения возможности принятия судебных решений, хотя и не предусмотренных в КоАП РФ, но необходимых для реализации одного из основополагающих конституционных принципов, такая позиция вполне логична и обоснованна.

Однако проблематика сроков на этом не исчерпывается – в законодательстве отсутствуют нормы о порядке разрешения такого рода административных дел (жалоб об отказе в восстановлении срока). Можно констатировать, что, несмотря на достаточно длительное время действия КоАП РФ, какого-либо единого подхода по данному вопросу не выработано.

Анализ правоприменительной практики показал, что в некоторых субъектах Российской Федерации реализуются положения главы 30 КоАП РФ, что вступает в противоречие со ст. 30.1 КоАП РФ, где исчерпывающе определен предмет ее правового регулирования. Вместе с тем и применение норм ГПК РФ по данному вопросу вызывает сомнения в правомерности, поскольку процессуальной аналогии КоАП РФ не предусматривает. Отсутствуют в правоприменительной практике и разъяснения Верховного Суда РФ. Поэтому в настоящее время судьи судов общей юрисдикции решают данный вопрос самостоятельно.

Другая проблема разрешения административных дел связана с определенным КоАП РФ субъектным составом лиц, правомочных инициировать возникновение дел по обжалованию постановлений по делам об административных правонарушениях. В частности, в исчерпывающем перечне названы лицо, привлекаемое к ответственности, защитник, потерпевший и его представитель, законные представители и прокурор. Многие юристы отмечают спорность такой позиции законодателя, «лишившего» органы государственной власти и должностных лиц возможности оспаривать вынесенные решения. Более того, возникает вопрос о легитимности такого подхода в административно-юрисдикционном (судебном) производстве, поскольку в АПК РФ содержится принципиально иной подход – государственным органам и должностным лицам предоставлены все права стороны по делу, в том числе и право на обжалование решений арбитражных судов по рассматриваемым ими делам о привлечении к административной ответственности. Безусловно, что такая коллизия правовых норм требует своего разрешения, что, по нашему мнению, станет реальным при формировании самостоятельной системы административных судов и дальнейшей работе над кодексом административного судопроизводства.

Думается, что большинство существующих проблем, негативов и противоречий, имеющихся в настоящее время при судебном разрешении административных дел, может быть успешно преодолено при условии создания системы административных судов и подготовки качественного кодекса административного судопроизводства. Как справедливо отмечают юристы, порядок судебного производства по административно-правовым спорам обладает существенной спецификой по сравнению с гражданскими и арбитражными спорами. Несмотря на общие корни судебного производства, существенные особенности административного процесса выделяют его в обособленную ветвь.

«Однако многие институты гражданского судопроизводства находят отражение в институтах административного процесса: это момент органической связи судопроизводства в целом. При этом административный юрисдикционный процесс обладает существенными особенностями, которые не позволяют ему существовать в гражданско-процессуальной и арбитражно-процессуальной формах:

облегченный доступ гражданина к правосудию путем установления специальных процессуальных сроков обращения в суд, порядка подготовки дела к рассмотрению и самого рассмотрения дела;

оказание помощи гражданину в составлении обращения (административного иска или жалобы) в суд;

инквизиционная следственная роль суда (истребование необходимых доказательств и документов, которые не доступны гражданину), осуществление судом иных мер по собственной инициативе;

возложение бремени доказывания на орган администрации»<sup>18</sup>.

Необходимость сосредоточения судебных процедур рассмотрения административных дел об оспаривании нормативных актов в обособленное производство подтверждается и нормами Конституции. Как следует из ст. 71 (п. «о»), 72 (п. «к» ч. 1), 118 (ч. 2), 120, 126 и 127 природа этой категории споров не гражданско-правовая, а административная, что обуславливает целесообразность их рассмотрения в порядке и по правилам административного судопроизводства. Между тем в настоящее время элементы административного судопроизводства инкорпорированы в ГПК РФ, который, говоря о задачах гражданского судопроизводства (ст. 2), ничего не говорит о задачах административного судопроизводства, хотя и частично регулирует его. В связи с этим мы полностью разделяем точку зрения В. Лушникова, обосновывающего, что в ходе осуществления судебной реформы Федеральному Собранию надлежит привести правовое регулирование, обеспечивающее судебную проверку нормативных правовых актов, в соответствие с требованиями Конституции РФ о рассмотрении административных дел в порядке административного судопроизводства и с правовыми позициями Конституционного Суда РФ<sup>19</sup>.

Следует иметь в виду и существующий блок сложных вопросов, связанных с подведомственностью (подсудностью) административных дел, которая, как правило, зависит от признаков административных дел (их содержания, характеристик субъектов и

др.) и выделяется как предметная (родовая), инстанционная, территориальная и др.

Наиболее острая проблема связана с ограничительным содержанием ст. 251 ГПК РФ, которая устанавливает право обжалования принятых и опубликованных «в установленном порядке нормативных правовых актов». Д. Н. Бахрах формулирует очевидный пробел такого нормативного регулирования, указывая, что из смысла ст. 251 следует, что «акт, нарушающий права граждан, если он к тому же принят некомпетентным органом и (или) не опубликован, не может быть оспорен в суде»<sup>20</sup>. И далее он отмечает: «Буквально из текста ст. 251 ГПК РФ следует, что если правовой акт центрального федерального органа исполнительной власти нарушает права граждан и к тому же нарушен порядок его принятия, то есть содержит не одно, а несколько нарушений, он не может быть оспорен в Верховном Суде РФ»<sup>21</sup>.

Развивая эту мысль, уместно привести слова А. Т. Боннер: «Верховный Суд РФ отказывается рассматривать по существу... дела по заявлениям, в которых непосредственно оспариваются акты, хотя и содержащие определенные правила поведения, но принятые в федеральных органах исполнительной власти с нарушением установленного порядка... Думается, что указанная практика не вполне согласуется с процессуальным законом. Наличие упомянутых нарушений в правовых актах должно являться основанием для удовлетворения заявленного требования, а не для отказа в принятии заявления. Эта практика тем более сомнительна, что в конечном итоге дело принимается к рассмотрению, но не Верховным, а районным судом. Другими словами, речь идет об искусственном, не основанном на законе приеме, направленном на определенную разгрузку Верховного Суда от бесспорных, с его точки зрения, дел»<sup>22</sup>.

Еще более осложняется проблема подведомственности в случаях, когда предмет административного дела обладает исключительной специфичностью, например связан с вопросами государственной или иной, приравненной к ней тайны. В. А. Мальцев отмечает, что в качестве недостатка процедуры обжалования нормативных правовых актов, связанных с государственной тайной, можно назвать то, что в нашей стране до сих пор неясно, каковы же должны быть подведомственность и подсудность жалоб граждан об оспаривании нормативных правовых актов (а также и ненормативных актов), возникающих из публичных отношений, связанных с защитой государственной тайны. «Отсутствует также и регламентация,



связанная с проверкой принимаемых по этим вопросам решений судов общей юрисдикции, например в виде федерального конституционного закона, определяющего правомочия этих судов»<sup>23</sup>.

Означенная проблема усугубляется еще и тем, что для подтверждения факта о разглашении закрытых сведений необходимо идентифицировать рассматриваемые сведения в качестве таковых. Это можно сделать на основании перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, указанного в ст. 5 (1) Федерального закона «О государственной тайне»<sup>24</sup> и Указа Президента РФ от 11 февраля 2006 г. «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне»<sup>25</sup>, детализирующего данный перечень. «Но возникает вопрос: где и как можно ознакомиться гражданам (следователям, прокурорам, судьям) с указанными нормативно-методическими документами... (согласованными с Межведомственной комиссией (МВК) по защите государственной тайны)? Ответ может быть лишь однозначным: нигде, так как сами эти документы, являясь секретными, не опубликованы официально для публичного сведения»<sup>26</sup>.

И последняя проблема, на которой необходимо остановиться, касается должностной подведомственности в сфере несудебного процесса рассмотрения административных дел. Речь идет о полномочиях лиц, составной частью правового статуса которых является право разрешать административные дела на основе установленных норм права. К сожалению, данная совокупность вопросов практически не разработана в российской юридической науке, хотя необходимость в этом назрела со всей очевидностью. Множественные нарушения прав и свобод граждан были бы существенно уменьшены в случае формирования теории должностной компетенции, способствующей уменьшению случаев пересечения компетенций, разрешения дел неуполномоченными лицами и пр. Именно отраженная в нормах права должностная подведомственность способствовала бы ее отграничению «от широко распространенных случаев, когда должностные лица наделены полномочиями, которые можно назвать «потенциальными». Их можно реализовать только по тем делам, которые будут поручены субъекту потенциальной власти его начальником»<sup>27</sup>. Отсюда – персонификация и определение размера ответственности должностных лиц, разрешающих административные дела, что может рассматриваться как гарантия прав и свобод граждан.

Таким образом, проанализировав означенные проблемы развития и разграничения

административной юрисдикции и правосудия как основных способов разрешения административных дел, можно сделать следующие выводы:

1. Определение способа разрешения административных дел проблематично. Несмотря на то что в соответствии с действующим законодательством по общему правилу лицо вправе самостоятельно определять порядок оспаривания (обжалования) действий и решений, нарушающих его права и свободы, к данному вопросу имеется принципиально различное отношение ученых, в частности отстаиваются позиции:

- дальнейшего развития альтернативности обжалования;
- необходимости нормативного определения исключений из правила альтернативного выбора инстанции;
- включения разрешения жалоб вышестоящими инстанциями в качестве составной части их контрольных полномочий, и закрепления исключительно судебного порядка обжалования;
- определения необходимости первоначального (досудебного) обращения в вышестоящие административные инстанции, а в случае продолжения спорного отношения – возможности обращения в суд, что, по-нашему мнению, не способствует позитивному и унифицированному развитию теории и правового института административных дел.

2. Одной из наиболее острых проблем являются пробелы действующего специального законодательства, связанные с практической возможностью оспаривания определенного круга действий и решений, а также с субъектным составом лиц, правомочных к оспариванию, поскольку, с одной стороны, устанавливая единые правила производства в судах, законодатель не учел всех особенностей процессуальной деятельности судей, требующих специальной правовой регламентации, а с другой – единые правила несудебного разрешения административных дел вообще отсутствуют.

3. Проблема разрешения административных дел связана со сроками, что требует серьезной работы по выработке конкретных положений, дополняющих КоАП РФ, ГПК РФ и АПК РФ (а в перспективе – КАС РФ и Федеральный закон «Об административных процедурах») о действиях органов административной юрисдикции (как судебной, так и несудебной) в случае возникновения ситуации с пропущенными сроками в производствах по разрешению административных дел.

4. Проблема разрешения административных дел субъектами несудебной администра-

тивной юрисдикции связана с определенным КоАП РФ субъектным составом лиц, правомочных инициировать возникновение дел по обжалованию постановлений по делам об административных правонарушениях, который является неполным, сократившим круг лиц, правомочных к оспариванию.

5. Несовершенство судебного порядка разрешения административных дел может быть успешно преодолено при условии создания системы административных судов и подготовки качественного кодекса административного судопроизводства.

6. Требуется внесение изменений в действующий нормативный материал и отражение в новых, готовящихся к принятию актах вопросов, связанных с ограничительным подходом к подведомственности (или подсудности) административных дел или с очевидными проблемами законодательства применительно к случаям, когда предмет административного дела обладает исключительной специфичностью, например связан с вопросами государственной или иной, приравненной к ней тайны.

7. Острой является проблема, касающаяся должностной подведомственности в сфере несудебного процесса рассмотрения административных дел. К сожалению, вопрос о полномочиях лиц, составной частью правового статуса которых является право разрешать административные дела на основе установленных норм права, практически не разработан ни в российской юридической науке, ни в нормах права, хотя необходимость в этом назрела со всей очевидностью.

<sup>1</sup> Так, Ю. Н. Старилов при анализе различных точек зрения на понятие «административный процесс» правильно отмечает: «Какая-то российская специфика – множественность административных процессов! В других странах с развитой правовой системой административный процесс всегда один» (Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации: реальность и перспективы // Рос. судья. 2012. № 12. С. 25).

<sup>2</sup> См.: Минашкин А. В. Концепция развития административно-процессуального законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004. С. 525.

<sup>3</sup> См.: Минашкин А. В. Состояние и пути развития административного судопроизводства в Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 7. С. 56.

<sup>4</sup> Об исследовании данного направления развития концепции административного процесса см., например: Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административного процессуального законодательства Российской Феде-

рации // Государство и право. 2000. № 11. С. 10–11; Старилов Ю. Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы. М., 2001; Махина С. Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999.

<sup>5</sup> См.: Старилов Ю. Н. Реформа административно-правового регулирования: «идеология», проблемы и будущее // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М., 2004. С. 43–44.

<sup>6</sup> Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

<sup>7</sup> Корнеев В. Будущее административной юстиции // Закон. 2013. № 1. С. 30.

<sup>8</sup> Васильева С. В. Право граждан и организаций на обращение: нормативная модель и практика реализации // Законодательство и экономика. 2005. № 5. С. 18.

<sup>9</sup> Об административных процедурах: инициативный проект федер. закона с комментариями разработчиков / вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой. М., 2001.

<sup>10</sup> См., например: Васильева С. В. Указ. соч. С. 19.

<sup>11</sup> Панова И. В. Административно-процессуальное право России. 3-е изд., пересмотр. М., 2012. С. 145.

<sup>12</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 8. Ст. 838.

<sup>13</sup> Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: закон РФ от 27 апреля 1993 г. с изм. и доп. // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 51. Ст. 4970.

<sup>14</sup> Панкова О. В. Актуальные проблемы обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях в практике судов общей юрисдикции // Административное право и процесс. 2005. № 3. С. 46.

<sup>15</sup> См. подробнее: Там же. С. 47.

<sup>16</sup> Женетель С. З. О некоторых проблемах применения процессуальных сроков по делам, вытекающим из административных правоотношений // Юрист. 2005. № 7. С. 35.

<sup>17</sup> См.: О принятии отказа истца от частной жалобы на определение Тюменского областного суда от 17.11.2003: определение Верховного Суда РФ от 3 декабря 2003 г. № 89-Г03-6 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 3; Об отмене определения Верховного Суда РФ от 06.05.2003 № КАС03-165 и оставлении в силе решения Верховного Суда РФ от 10.02.2003 № ГКПИ02-1461, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 20 Порядка назначения и выплаты ежемесячных компенсационных выплат отдельным категориям граждан, утвержденного постановлением Правительства РФ от 03.11.1994. № 1206: определение Президиума Верховного Суда РФ от 24 декабря 2003 г. № 56пв-03 // Там же.

<sup>18</sup> Ноздрачев А. Ф., Сухарева Н. В., Мельникова В. И. Процессуальные правовые механизмы за-

щиты граждан и их объединений во взаимоотношениях с публичной властью // Законодательство и экономика. 2005. № 5. С. 4.

<sup>19</sup> См.: Лушников В. Акт отменен, но дело его живет // ЭЖ-Юрист. 2005. № 45. С. 32.

<sup>20</sup> Бахрах Д. Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни // Журнал рос. права. 2005. № 4. С. 25.

<sup>21</sup> Там же. С. 24.

<sup>22</sup> Комментарий к Гражданско-процессуальному кодексу Российской Федерации. М., 2012. С. 416.

<sup>23</sup> Мальцев А. В. Недостатки российского законодательства о производстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов, возникающих из

публичных правоотношений, и пути их устранения // Рос. судья. 2005. № 3. С. 23.

<sup>24</sup> О государственной тайне : закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 41. Ст. 4673.

<sup>25</sup> О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне : указ Президента РФ от 11 февраля 2006 г. № 90 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 8. Ст. 892.

<sup>26</sup> Мальцев А. В. Указ. соч. С. 29.

<sup>27</sup> Бахрах Д. Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни // Журнал рос. права. 2005. № 4. С. 21.

*Воронежский государственный университет*

*Щепкин Д. Ю., соискатель кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: schepkin83@mail.ru*

*Тел.: 8-910-342-47-68*

*Voronezh State University*

*Schepkin D. Yu., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: schepkin83@mail.ru*

*Tel.: 8-910-342-47-68*

Н. В. Белоконь

Воронежский государственный университет

## ЦЕНЗУРА ИЛИ НОРМА?

Рассмотрены вопросы, касающиеся содержания понятия «нецензурная брань», используемого действующим российским законодательством. Проанализированы нормы права, содержащие данное понятие, а также его значение в юриспруденции и лингвистике. Выявлены недостатки, связанные с употреблением понятия «нецензурная брань», которые оказывают негативное влияние на качество законодательства и усложняют правоприменительную практику. Предлагаются меры по совершенствованию норм права, содержащих понятие «нецензурная брань», а также предлагается определение понятия «нецензурная лексика» как специального юридического понятия.

К л ю ч е в ы е с л о в а: нецензурная брань, нормативная лексика, ненормативная лексика, понятие, определение, законодательство, лингвистика, значение, нецензурная лексика.

## CENSORSHIP OR NORM?

The questions concerning the content of the concept of «foul language» being used by the current Russian legislation. The law containing that concept, as well as its importance in the law and linguistics have been analyzed. Also identified shortcomings associated with the use of the term «foul language», which turns out to have a negative impact on the quality of legislation and complicate law enforcement practices. We propose measures to improve the law containing the term «foul language», and a definition of «obscene language» as a special legal concepts.

Key words: swearing, normative vocabulary, profanity, concept, definition, law, linguistics, value, obscene language.

Поступила в редакцию 8 февраля 2014 г.

Государственная Дума Российской Федерации 5 апреля 2013 г. приняла Федеральный закон № 34-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» и статью 13.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>1</sup>.

В перечень запретов, направленных на недопущение злоупотребления свободой массовой информации, установленный ст. 4 Закона РФ «О средствах массовой информации», включены материалы, содержащие нецензурную брань. Статья 13.21 Кодекса РФ об административных правонарушениях «Нарушение порядка изготовления или распространения продукции средства массовой информации» дополнена ч. 3 с новым составом правонарушения, устанавливающим административную ответственность за изготовление или распространение продукции средства массовой информации, содержащей нецензурную брань. Таким образом, за изготовление или распространение продукции средства массовой информации, содержащей нецензурную брань, будет применяться административная ответ-

ственность в виде наложения штрафа: на граждан – в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей, на должностных лиц – от пяти тысяч до двадцати тысяч рублей и на юридических лиц – от двадцати тысяч до двухсот тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения.

Понятие «нецензурная брань» используется российским законодательством, подзаконными актами и судебной практикой достаточно давно и часто. С его помощью определяется такое административное правонарушение, как мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП)<sup>2</sup>. Пункт 6 ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»<sup>3</sup> к видам информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей и запрещенной для распространения среди детей, относит информацию, содержащую нецензурную брань. В соответствии с приказом<sup>4</sup> Минкультуры России запрещает просмотр фильмов, содержащих нецензурную брань, детям, не достигшими 18-летнего возраста. Согласно п. 4 ст. 11 «Культура речи» Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации<sup>5</sup> в

речи сотрудников органов внутренних дел исключается использование нецензурной брани, сквернословия и выражений, подчеркивающих негативное, презрительное отношение к людям.

Абзацем 2 ч. 1 п. 4.13 Инструкции о порядке рассмотрения и разрешения обращений и приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации<sup>6</sup> 2003 г. была предусмотрена возможность прекращения переписки с заявителем, если в обращении имеются нецензурная брань, выражения, оскорбляющие честь и достоинство других лиц. Верховный Суд РФ в своем решении<sup>7</sup> в 2004 г. указал, что ни Конституция РФ, ни федеральные законы «Об основах государственной службы Российской Федерации», «О прокуратуре Российской Федерации», ни Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» не предусматривают право гражданина в обращениях в органы прокуратуры употреблять нецензурную брань. Приказом Генпрокуратуры<sup>8</sup> от 2013 г. данное положение из инструкции было исключено, и в настоящее время она не содержит упоминаний о нецензурной брани.

Наряду со словосочетанием «нецензурная брань» российским правом используются и такие сочетания, как «нецензурные выражения»<sup>9</sup>, «бранные слова, не относящиеся к нецензурной брани»<sup>10</sup>, «нецензурные слова, клички и прозвища»<sup>11</sup>, «нецензурная либо оскорбительная лексика»<sup>12</sup>, «выражается нецензурно»<sup>13</sup>.

Несмотря на распространенное использование понятия «нецензурная брань» в юридических документах, в юридическом языке до сих пор нет его определения. По общему правилу юридической техники общеупотребительное понятие, не имеющее нормативной дефиниции, толкуется исходя из того смысла, который оно имеет в общеупотребительном языке.

Слово «нецензурный» большинством словарей толкуется как «неприличный», «непристойный», «грубый». Именно в таком смысле оно чаще всего понимается в быденной речи. Однако данное значение содержит пометку «перен.», т.е. «переносное значение» и, как правило, стоит вторым в словарной статье. Первым – прямым – указывается значение «противоречащий требованиям (правилам) цензуры; такой, что может быть запрещен цензурой»<sup>14</sup>. Вместе с тем ст. 29 Конституции РФ<sup>15</sup>, гарантируя свободу массовой информации, устанавливает запрет цензуры, а также Закон «О средствах массовой информации»<sup>16</sup> в ст. 3 говорит о недопустимости цензуры. Воз-

можность введения предварительной цензуры как временного ограничения свободы печати и других средств массовой информации предусмотрена Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении»<sup>17</sup>, однако речь идет об ограничении на территории, на которой вводится чрезвычайное положение. Наконец, в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ «цензурой признается требование от редакции средства массовой информации или от ее представителей (в частности, от главного редактора, его заместителя) со стороны должностных лиц, органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций или общественных объединений предварительно согласовывать сообщения и материалы (кроме случаев, когда должностное лицо является автором или интервьюируемым), а равно наложение запрета на распространение сообщений и материалов, их отдельных частей»<sup>18</sup>. Исходя из этого, использование в законодательстве словосочетания «нецензурная брань» в качестве понятия, обозначающего определенную лексическую группу, является также некорректным с юридической точки зрения, поскольку оно совершенно не согласуется с терминологией действующего законодательства.

С точки зрения лингвистической тоже возникает масса вопросов. Нецензурная брань является частью «обценной лексики» (от лат. *obscenus* – «непристойный, распутный, безнравственный»). К обценной лексике относят непечатную брань, нецензурные выражения, ненормативную лексику, сквернословие, срамное слово. Это сегмент бранной лексики, включающий грубейшие бранные выражения, часто выражающие спонтанную речевую реакцию на неожиданную (обычно неприятную) ситуацию. Одной из разновидностей обценной лексики в русском языке является русский мат. В языке присутствуют также другие обценные слова, не являющиеся матерными и значительно менее табуированные, но тоже считающиеся «неприличными». Кроме того, язык оперирует еще и понятиями «нормативная лексика» и «ненормативная лексика», классифицируя весь лексический материал по степени нормативности (т.е. по соответствию/несоответствию нормам современного русского литературного языка). К *нормативной лексике*, допустимой к употреблению в любой ситуации, относится лексика *литературная* и *разговорная*, которая по этическому критерию (критерию допустимости в общественном месте) является приличной. К *ненормативной лексике* (ограниченно допустимой) относятся *сниженная лексика*

(сленг, жаргон, просторечие, вульгаризмы) и *сквернословие* (бранная лексика, нецензурная лексика (четыре слова и их производные). По этическому критерию сниженная и бранная лексика считаются *некультурной* (неуместной в общественном месте), а нецензурная – *неприличной* (запрещенной в общественном месте)<sup>19</sup>. Таким образом, лингвистическая терминология не использует понятие «нецензурная брань», поскольку «нецензурная лексика» и «бранная лексика» – это разные лексические группы ненормативной лексики.

Каким же образом российское право использует понятие «нецензурная брань», которое юридической наукой не определяется, а лингвистикой не используется? По мнению И. А. Стернина, для юридического аспекта проблемы важен морально-этический ракурс, поскольку понятия «приличный»/«неприличный» лежат в морально-этической плоскости общественного сознания<sup>20</sup>. Речь идет о функционировании лексических единиц, т.е. о функциональных и семантических особенностях. Одно и то же слово или выражение в одной языковой ситуации может оказаться ненормативным, а в другой – не иметь такого статуса. Поэтому для определения нормативности или ненормативности принципиально важен контекст. Как отмечает И. А. Стернин, если лексика употребляется в соответствии с нормами литературной и разговорной речи, то данное словоупотребление с морально-этической точки зрения воспринимается как приличное и наоборот. Нецензурная лексика, по его мнению, – часть ненормативной (вместе со сниженной и бранной). В отношении нецензурной лексики действует полный запрет на общественное употребление в любой форме. Кроме того, бранная лексика, несмотря на то, что она не запрещена полностью, осуждается общественным сознанием с морально-этической точки зрения, поэтому рассматривается как подлежащая исключению из публичного употребления.

Анализируя действующее законодательство, можно сделать вывод, что законодатель, используя понятие «нецензурная брань», имеет в виду именно «нецензурную лексику» и «бранную лексику». Оценивая юридический смысл данных понятий, необходимо отметить, что правовому регулированию подлежит употребление в адрес человека (общественности) нецензурных слов и выражений, которые грубо оскорбляют общественную мораль и нарушают нормы общественных приличий. По мнению И. А. Стернина, это строго ограниченное количество языковых единиц – четыре слова и их производные.

Таким образом, в юридическом аспекте употребление нецензурной лексики, предусматривающее ответственность, должно включать в себя следующие основные составляющие:

- 1) наличие в речи (устной или письменной) нецензурных слов и (или) выражений;
- 2) адресованность конкретному лицу или общественной нравственности;
- 3) умысел на оскорбление конкретного лица или общественной нравственности;
- 4) публичность употребления.

В силу некоторых расхождений в интерпретации понятий «нецензурная брань», «нецензурная лексика», «бранная лексика» в юридическом и лингвистическом смыслах возникают определенные проблемы в практике применения норм, содержащих данные понятия. Как справедливо отмечает А. Л. Тен, «формулировки статей законов, предусматривающих ответственность за нецензурную брань, недостаточно конкретны для эффективного применения»<sup>21</sup>. Некоторые авторы указывают на необходимость официального доведения до широкой общественности перечня нецензурных слов и выражений законодательными и судебными органами. На наш взгляд, это довольно трудноосуществимая задача, поскольку полный запрет на использование нецензурных слов и выражений касается в том числе и письменной речи. И. С. Иванов считает неверным деление бранных слов на цензурные и нецензурные<sup>22</sup>. Имеются в виду, очевидно, нормы Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», в частности ст. 5, в соответствии с которой к информации, ограниченной для распространения среди детей определенной возрастной категории, относится информация, содержащая бранные слова и выражения, не относящиеся к нецензурной брани. Автор настаивает на законодательном запрете на использование в данной информационной продукции «только бранных, то есть матерных слов»<sup>23</sup>. Однако повторимся: бранная лексика и так называемая «матерная» (нецензурная) – это разные с лингвистической точки зрения лексические группы. И обе эти группы, как уже упоминалось, категорически исключаются из публичного употребления.

В связи с этим обратимся к ч. 6 ст. 1 и п. 9 ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации»<sup>24</sup> в их взаимосвязи. Пункт 9 ч. 1 ст. 3 предусматривает в деятельности общероссийских, региональных и муниципальных организаций телерадиовещания, редакций общероссийских, региональных и муниципальных периодических печатных

изданий *использование русского языка как государственного*. А ч. 6 ст. 1 говорит о том, что при *использовании русского языка как государственного языка Российской Федерации не допускается использования слов и выражений, не соответствующих нормам современного русского литературного языка*. Этими нормами автоматически исключается использование в указанных сферах слов и выражений, выходящих за пределы нормы языка, т.е. ненормативных. Следовательно, под запрет попадают не только нецензурная и бранная лексика, но и сниженная, грубая. Однако существует исключение. В соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 3 запрет не действует в случае, если использование лексики, не соответствующей нормам русского языка как государственного языка Российской Федерации, является неотъемлемой частью художественного замысла. В 2013 г. в Государственную Думу депутат С. С. Говорухин внес законопроект с предложениями об изменении данной нормы Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации»<sup>25</sup>. Предложено заменить ее словами «за исключением случаев, когда *использование других языков является неотъемлемой частью художественного замысла*», а также дополнить ст. 3 ч. 1.1, которая устанавливает запрет на использование нецензурной брани в выпускаемой на русском языке как государственном языке России продукции организаций телерадиовещания, кинематографии и иной информационной продукции, а также при проведении театрально-зрелищных, культурно-просветительских и зрелищно-развлекательных мероприятий.

Кроме того, в соответствии со ст. 4 Закона РФ «О средствах массовой информации» использование средств массовой информации для распространения материалов, содержащих нецензурную брань, расценивается как злоупотребление свободой массовой информации. Статья 13.15 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за данное правонарушение, не содержит упоминаний о нецензурной брани. Упомянутым выше законопроектом предлагается внести изменения в данную статью Кодекса, дополнив ч. 1 ст. 13.15, устанавливающую административные штрафы для граждан, должностных лиц и юридических лиц за изготовление и (или) распространение теле-, видео-, кинопрограмм, документальных и художественных фильмов, а также относящихся к специальным средствам массовой информации информационных компьютерных файлов и программ обработки информационных текстов, содержащих скрытые вставки, воздействующие на подсознание людей и (или)

оказывающие вредное влияние на их здоровье, словами **«или содержащих нецензурную брань»**. В пояснительной записке автор отмечает, что принятие данного законопроекта потребует от Правительства РФ определить порядок утверждения перечня слов и выражений, не соответствующих нормам русского литературного языка. Не совсем понятна необходимость утверждения данного перечня, когда в законопроекте о внесении изменений речь идет только о нецензурной брани, которая является лишь малой долей ненормативной лексики. В случае замены понятия «нецензурная брань» понятием «ненормативная лексика» под запрет попадут такие лексические категории, как жаргонизмы, вульгаризмы, сленг, просторечие, допустимые для публичного употребления.

Таким образом, в целях упорядочения норм права, содержащих понятие «нецензурная брань», следует заменить его понятием «нецензурная лексика» и дать ему нормативное определение. **Нецензурная лексика – это публично употребленные бранные и нецензурные слова и (или) выражения, в устной или письменной форме адресованные конкретному лицу или общественной нравственности**. Этот путь наиболее эффективен, поскольку, ограничив понятие законодательной дефиницией, можно будет: во-первых, исключить из использования в юридическом языке словосочетания «нецензурные выражения», «бранные слова, не относящиеся к нецензурной брани», «нецензурные слова, клички и прозвища», «выражается нецензурно» и др.; во-вторых, облегчить процесс применения норм, устанавливающих ответственность за использование подобной лексики в публичном употреблении.

<sup>1</sup> URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.04.2013).

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с изм. и доп. // Рос. газета. 2001. 31 дек.

<sup>3</sup> О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию : федер. закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ (в ред. от 05.04.2013) // Там же. 2010. 31 дек.

<sup>4</sup> Об утверждении Административного регламента Министерства культуры Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче прокатных удостоверений на фильмы, созданные в Российской Федерации или приобретенные за рубежом для проката на ее территории, и по ведению Государственного регистра фильмов : приказ Минкультуры России от 20 июля 2012 г. № 787 // Там же. 2012. 29 авг.

<sup>5</sup> Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД РФ от 24 декабря 2008 г. № 1138. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 18.09.2013).

<sup>6</sup> О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения и разрешения обращений и приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации : приказ Генпрокуратуры РФ от 15 января 2003 г. № 3 (в ред. от 05.07.2006) // Законность. 2003. № 4. Утратил силу.

<sup>7</sup> Решение Верховного Суда РФ от 14 ноября 2003 г. № ГКПИ03-1265 ; Определение Верховного Суда РФ от 17 февраля 2004 г. № КАС04-12. Документы опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации : приказ Генпрокуратуры России от 30 января 2013 г. № 45 // Законность. № 4. 2013.

<sup>9</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ с изм. и доп. // Рос. газета. 2006. 5 мая.

<sup>10</sup> О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию : федер. закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ (в ред. от 05.04.2013) // Там же. 2010. 31 дек.

<sup>11</sup> Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных сил Российской Федерации : указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 (в ред. от 14.01.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 47 (ч. 1). Ст. 5749.

<sup>12</sup> Об утверждении Положения о «телефоне доверия» по вопросам противодействия коррупции в Министерстве образования и науки Российской Федерации : приказ Минобрнауки России от 11 декабря 2012 г. № 1034. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Об утверждении Методических рекомендаций по организации приема граждан, обеспечению

своевременного рассмотрения обращений граждан, принятию решений и направлению ответов в установленный срок в территориальных органах Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) : приказ ФАС России от 7 сентября 2012 г. № 571. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Толковый словарь / под ред. Д. Н. Ушакова. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/885590> (дата обращения: 18.09.2013).

<sup>15</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с учетом поправок от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; 2009. 21 янв.

<sup>16</sup> О средствах массовой информации : закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (в ред. от 05.04.2013) // Там же. 1992. 8 февр.

<sup>17</sup> О чрезвычайном положении : федер. конституц. закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 07.03.2005) // Там же. 2001. 2 июня.

<sup>18</sup> О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2010 г. № 16 (в ред. от 09.02.2012) // Там же. 2010. 18 июня.

<sup>19</sup> См.: *Стернин И. А.* Неприличная форма высказывания в лингвокриминалистическом анализе текста // Юрислингвистика. 2010. URL: <http://siberia-expert.com/publ/9-1-0-308>

<sup>20</sup> См.: *Стернин И. А.* Указ. соч.

<sup>21</sup> URL: <http://www.buroadvokat.ru/index.php>

<sup>22</sup> См., например: *Иванов И. С.* Правовая защита детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию : расширенный научно-практический комментарий. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> *Иванов И. С.* Указ. соч.

<sup>24</sup> О государственном языке Российской Федерации : федер. закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 г.) // Рос. газета. 2005. 7 июня.

<sup>25</sup> Документ официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

*Воронежский государственный университет*  
*Белоконь Н. В., преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран*  
*E-mail: konjashka74@mail.ru*  
*Тел.: 8-905-652-80-60*

*Voronezh State University*  
*Belokon N. V., Lecturer of the Russian and Foreign Constitutional Law Department*  
*E-mail: konjashka74@mail.ru*  
*Tel.: 8-905-652-80-60*



# АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

---

**С. Н. Махина**

*Воронежский государственный университет*

**Ж. П. Дорофеева**

*Белгородский юридический институт МВД России*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ И ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕВЕНЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

*Исследуются актуальные вопросы нормативной основы и правоприменительной практики в области предупреждения административных правонарушений несовершеннолетних; особенности и системные начала программно-целевого регулирования данной сферы; формулируются предложения по дальнейшему совершенствованию административно-правового регулирования в области превенции административных деликтов несовершеннолетних.*  
**К л ю ч е в ы е с л о в а:** превенция, деликтность, административные правонарушения, несовершеннолетний, нормативное регулирование, программно-целевое регулирование.

## **NORMATIVE LEGAL AND PROGRAM-TARGETED PREVENTION OF ADMINISTRATIVE REGULATION OF OFFENSES OF MINORS: PROBLEMS AND PROSPECTS FOR IMPROVING**

*The article studies the actual questions of a regulatory framework and practice in the prevention of juvenile delinquency administrative, features and system start program-oriented regulation in this sphere; formulate proposals for further improvement of the administrative-legal regulation in the sphere prevention of juvenile administrative delicts.*

**К e y w o r d s:** prevention, tortious, administrative offenses, juvenile, regulation, program-targeted regulation.

Поступила в редакцию 5 февраля 2014 г.

Превенция административной деликтности и безнадзорности несовершеннолетних является одной из важнейших задач государства, поскольку предупреждение правонарушений вполне объективно может рассматриваться как первая ступень в предупреждении еще более социально опасного явления – преступности несовершеннолетних. В последнее время превенции административных деликтов не-

совершеннолетних уделялось определенное внимание и на федеральном, и региональном, и муниципальном уровнях. Однако говорить о том, что действующая модель регулирования данной сферы является самодостаточным, целостным комплексом, порождающим эффективную правоприменительную практику, представляется преждевременным: нередко нормативные положения просто не имеют механизма собственной реализации; вступают в коллизии с иными нормами правовых актов;

содержат «фиктивные» установления, которые в принципе не могут быть реализованы ввиду отсутствия соответствующей юридической и материально-организационной основ; действия субъектов, уполномоченных к осуществлению превенции, несогласованы; огромный потенциал институтов гражданского общества остается в значительной степени невостребованным и т.п. Оценивая состояние правовой основы в области предупреждения административных деликтов несовершеннолетних, приходится констатировать, что требуется серьезная работа по усовершенствованию юридической основы и механизмов предупреждения, причем не только правонарушений, но и девиантного поведения несовершеннолетних в целом.

Первое и главное направление работы по оптимизации превенции видится в формировании действенного сочетания разных форм и уровней правового регулирования. Это обусловлено тем, что решить проблемы предупреждения правонарушений силами только одного вида правового воздействия невозможно в силу таких причин, как:

- множественность проявлений девиантного поведения подростков;
- несформированность их психической, физической и социально-нравственных систем;
- низкий уровень (а часто и просто отсутствие) правовой грамотности несовершеннолетних;
- необходимость постоянного контакта профессионально грамотных лиц с «трудными» подростками, а также в целом с подростковой средой в целях формирования необходимого уровня правовой грамотности и правильных социальных и морально-нравственных установок;
- специфичность и трудоемкость процесса обеспечения прав несовершеннолетних и др.

Оптимизацию правового регулирования следует основывать на формировании модели (системы), включающей не только положения нормативных актов, но и достаточно объемную совокупность согласованных с законодательством и между собой разноуровневых общих и специальных Программ превенции административных правонарушений несовершеннолетних. Причем каждый из элементов (и нормы права, и программы) должен непрерывно совершенствоваться на основе анализа практики их реализации, позволяющего выявлять проблемные аспекты правоприменения.

Характеризуя современную систему правовых норм о превенции административных правонарушений несовершеннолетних, следует отметить ее существенное развитие, а также

активное развитие системы реализующих эти нормы органов. Например, в целях реализации международных актов о правах детей, применяемых на территории Российской Федерации (подписанных и ратифицированных Россией), в 1993 г. впервые в отечественной истории был создан *специальный* орган по обеспечению воплощения положений этих актов в жизнь – Комиссия по координации работ, связанных с выполнением Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации по обеспечению выживания, защиты и развития детей в Российской Федерации<sup>1</sup>. Комиссия просуществовала до 2004 г., а с 2006 г. на ее основе была создана Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав<sup>2</sup>. Активную работу по реализации международных норм осуществляет и не так давно появившийся в Российской Федерации Уполномоченный по правам ребенка<sup>3</sup>.

Федеральное законодательство<sup>4</sup> является наиболее сложным элементом системы предупреждения правонарушений несовершеннолетних, поскольку включает множество норм не только различной юридической силы, но и содержащихся как в специальных актах<sup>5</sup>, так и в актах, непосредственно не посвященных регулированию вопросов превенции<sup>6</sup>. Более того, во-первых, к реализации этих норм уполномочен объемный круг субъектов федерального, регионального и муниципального уровней, а во-вторых, федеральные нормы являются основой нормотворчества субъектов РФ и муниципальных образований. Именно поэтому согласованность, непротиворечивость, системность и полнота норм федерального законодательства становятся важнейшими условиями эффективной превенции.

Тем не менее, несмотря на основополагающее значение, анализ федерального нормативного массива позволяет выявить множество сложностей, которые как следствие отражаются и в нормах субъектов РФ, и в муниципальных актах, и в правоприменительной практике. Приведем лишь несколько примеров.

1. Одним из основных нормативных актов, регламентирующих деятельность полиции в области предупреждения административных правонарушений, является Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. «О полиции». В нем указывается право *сотрудников полиции* доставлять несовершеннолетних в учреждения системы профилактики в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (п. 15 ст. 13). Действи-

тельно, основания и порядок доставления несовершеннолетних лиц в данные учреждения, в том числе в органы внутренних дел, предусмотрены Законом № 120-ФЗ. Однако положения этого акта существенно сужают круг лиц, уполномоченных к доставлению, определяя полномочия лишь сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних и Центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел. Конечно, в данном случае можно говорить и о расширительном толковании норм, и о правовых аналогиях, но более простым и в то же время качественным решением представляется коррекция соответствующих положений Закона № 120-ФЗ в части расширения субъектного состава лиц, уполномоченных применять принудительное доставление несовершеннолетних.

2. Другой проблемный блок связан с определением особенностей правового статуса несовершеннолетних лиц, поскольку отсутствует законодательное закрепление уточняющих критериев, позволяющих достаточно четко классифицировать несовершеннолетнего как беспризорного или безнадзорного. Особенно острой эта проблема становится в случаях обнаружения несовершеннолетнего на улице в ночное время суток без сопровождения взрослых лиц (родителей или лиц, их заменяющих).

В соответствии с Федеральным законом № 120-ФЗ безнадзорным признается несовершеннолетнее лицо, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или иных законных представителей либо должностных лиц. Беспризорным же считается безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места пребывания. При этом законодательно не конкретизировано, что же понимать под правовой конструкцией «не имеющий места жительства и (или) места пребывания» – не имеющий регистрации по месту жительства или пребывания; не имеющий *фактической* возможности находиться в определенном для его проживания (пребывания) месте (например, выгнали пьющие родители); не имеющий физической и (или) психической возможности находиться в определенном для его проживания (пребывания) месте (например, подросток постоянно подвергается побоям, унижению и т.п.).

Можно ставить еще много важных вопросов, ответа на которые в действующих нормах права найти не получится. Представляется,

поскольку правовые последствия после определения ребенка в качестве беспризорного либо безнадзорного могут существенно различаться как для самих несовершеннолетних, так и для их родителей (представителей), законодательство нуждается в более детальной разработке критериев разграничения.

Важность обозначенной проблемы обусловлена и тем, что если безнадзорность несовершеннолетних часто имеет латентный, т.е. скрытый, характер, то беспризорность – это более опасное социальное явление, нередко – ярко выраженное, сопряженное с антисоциальными и (или) агрессивными проявлениями, часто приводящими к преступности (например, проживание в местах, не предназначенных для человеческого жилья (вокзалы, чердаки, подвалы, теплотрассы и др.); приобретение средств к существованию антиобщественными способами (воровство, попрошайничество и др.)).

3. Сложности у сотрудников полиции на практике вызывает применение положения не только о доставлении несовершеннолетнего, оказавшегося без сопровождения взрослых лиц на улице в ночное время, по месту жительства либо по месту пребывания, но и передача его законным представителям, поскольку ни рассматриваемый Федеральный закон № 120-ФЗ, ни законы субъектов РФ по этому вопросу четко не определяют ни полномочий для должностных лиц органов внутренних дел, ни порядка их реализации. Весьма скромно действующими нормами федерального уровня урегулирован процесс передачи несовершеннолетних только в *отдельных* случаях<sup>7</sup>. Вопрос же о сроках такого доставления и его процессуальном оформлении законодательно практически не урегулирован.

Аналогичные проблемы имеются и в законодательстве субъектов РФ. В частности, анализ соответствующих актов Воронежской, Тамбовской, Тульской, Ростовской областей<sup>8</sup> показал, что юридическую основу имеет только общее положение о том, что доставление несовершеннолетних осуществляется по месту жительства сотрудниками органов внутренних дел, но при этом порядок доставления и передачи законным представителям не конкретизируется.

Несколько более развернуто, но все же недостаточно регламентирован рассматриваемый вопрос в ст. 7.1 Закона Белгородской области «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области», где определяется, что в случае обнаружения органами внутренних дел ребенка в местах, нахождение в которых в соответствии с настоящим законом

не допускается, ими должны быть предприняты:

– незамедлительное уведомление родителей (лиц, их заменяющих) обнаруженного несовершеннолетнего или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей;

– доставление такого ребенка указанным лицам;

– в случае невозможности установления местонахождения указанных лиц или иных препятствующих незамедлительному доставлению ребенка этим лицам обстоятельств, несовершеннолетние должны доставляться в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации<sup>9</sup>.

4. Немало сложностей возникает и в том случае, если у сотрудника ОВД не имеется возможности доставить и передать подростка его законным представителям в течение трех часов с момента административного задержания (отсутствие родителей в выходные дни по причине отъезда, командировка и т.п.). Представляется, что таких несовершеннолетних следует временно помещать в учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на основе рапорта доставляющего сотрудника полиции. Однако Федеральный закон «О полиции» не предусматривает таких полномочий для должностных лиц органов внутренних дел, что позволяет им действовать по усмотрению и как следствие порождает условия для возможности уклонения от доставления несовершеннолетнего в учреждения системы профилактики или задержания его за совершение административного правонарушения с последующим доставлением в орган внутренних дел (например, за совершение правонарушения в области безопасности дорожного движения – переход улицы в неположенном месте), что видится как нарушение прав и законных интересов ребенка.

5. В превентивной деятельности сотрудники полиции должны руководствоваться положениями международного права (в частности, Конвенцией «О правах ребенка»), определяющими, что ребенок имеет право на особую защиту и помощь со стороны государства<sup>10</sup>. Нахождение же несовершеннолетнего в местах, где ему может угрожать опасность (подвалы, чердаки, развлекательные ночные заведения и др.) или сопряженных с возможностью наступления беспомощного состояния или состояния опасного для жизни, делает такую защиту и помощь не столько правомочием, сколько *обязанностью* государства (его уполномоченных лиц).

Однако правореализующий механизм требует коррекции. В соответствии с п. 13 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» в целях защиты лица от непосредственной угрозы его жизни и здоровью в случае, если он не способен позаботиться о себе, либо если опасности невозможно избежать иным способом, а также в других случаях, предусмотренных федеральным законодательством, сотрудники полиции имеют право доставлять несовершеннолетних лиц только лишь в помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение с последующим составлением протокола о задержании данного лица в порядке, установленном ч. 14 и 15 ст. 14. То есть закон о полиции обязывает сотрудника полиции не передавать несовершеннолетнего родителям (законным представителям), а доставлять его в служебное помещение органа внутренних дел или учреждения системы профилактики. Считаем, что при обнаружении детей, находящихся на улице или в местах, в которых законодательством как федеральным, так и региональным запрещено нахождение детей до 18 лет в ночное время без сопровождения родителей (законных представителей), было бы целесообразно закрепить приоритетную обязанность уполномоченных лиц передавать несовершеннолетних родителям или законным представителям, минуя доставку их в помещение органа внутренних дел с целью сокращения срока задержания несовершеннолетних. Для этого необходимо в п. 15 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции» внести дополнения в части определения полномочий сотрудников полиции по доставлению несовершеннолетних лиц по месту жительства или месту пребывания с последующей передачей их родителям или законным представителям. В случае передачи несовершеннолетнего в учреждения системы профилактики предлагаем законодательно закрепить и ввести в правоприменительную практику такой документ, как *акт передачи несовершеннолетнего, временно оставшегося без присмотра родителей (законных представителей)*. Полагаем, что такой акт должен составляться применительно к несовершеннолетним, к которым неприменим статус беспризорного и безнадзорного (например, в случае, когда родителям не представляется возможным передать ребенка в течение установленного времени ввиду отсутствия их по месту жительства или месту пребывания).

По нашему мнению, данные предложения прямо направлены на охрану жизни и здоро-

вья несовершеннолетних детей; реализацию социальной политики государства в части защиты семьи и детства; упорядочение работы сотрудников полиции, направленной на защиту прав и свобод несовершеннолетних; а также на повышение качества превентивной деятельности административной деликтности несовершеннолетних в целом.

Краткий анализ нормативных актов убедительно показывает пробельность и коллизированность правового регулирования отдельных вопросов и необходимость более тщательного анализа правоприменительной практики в целях выявления проблемных аспектов превенции и их скорейшего преодоления. Кроме того, считаем, что в такой сложной области, как предупреждение нарушений несовершеннолетних, необходимо более широкое воздействие, помогающее систематизировать весь правовой массив и скоординировать превентивную деятельность государственных, муниципальных и общественных образований. В правовой науке и практике в определенной степени разработана модель обобщающего регулирования, которую можно определить как *программно-целевая*.

Следует отметить, что во многих сферах правового регулирования программно-целевой метод используется достаточно успешно и эффективно<sup>11</sup>, чего нельзя сказать об области превенции административных деликтов в целом и превенции деликтов несовершеннолетних в частности. Несмотря на то что в разные годы в Российской Федерации принимались программы профилактики (предупреждения, превенции) правонарушений или же более общие программы, в которых имелись отдельные положения о превенции, эффективности этот метод не показал: некоторые программы были отменены, а некоторые так и остались малоизвестным средством правового воздействия или же просто игнорируются как правоприменителями, так и теми, на кого должно быть направлено их воздействие (родители, несовершеннолетние, образовательные учреждения и др.). Сложившуюся негативную ситуацию необходимо изменить. В социуме в целом должно быть понимание и осознание всей многогранности и возможной динамичности вреда и общественной опасности последствий административных деликтов, совершаемых несовершеннолетними. Государство же в программном регулировании должно взять на себя важнейшие задачи: с одной стороны, обозначить значимость всесторонней заботы о несовершеннолетних со стороны всех социальных систем, придать обязательный

характер повышению правовой грамотности как самих несовершеннолетних, так и тех субъектов, которые взаимодействуют с ними непосредственно, формируя и корректируя их общественно значимые установки; а с другой – обеспечить слаженное взаимодействие всех структур общества, единство практики работы с несовершеннолетними, их коррекции и реабилитации.

Представляется, что программно-целевой подход к планированию и организации деятельности с четким определением целей и задач целевой комплексной программы, выбором перечня скоординированных мероприятий по устранению причин и условий, способствующих девиантному поведению подростков, и их увязка с реальными возможностями федеральных, региональных и местных ресурсов может стать весьма эффективным дополнением к механизму решения названных выше проблем.

Использование такого подхода позволит на основе практического анализа более рационально и системно, а следовательно, более качественно усовершенствовать такие аспекты, как:

- комплексная превенция и пресечение противоправных проявлений в среде несовершеннолетних;
- контроль и надзор за отдельными категориями несовершеннолетних;
- формирование системы мероприятий по формированию у несовершеннолетних правильных ценностных ориентиров;
- социальная реабилитация несовершеннолетних правонарушителей (преступников);
- принятие адекватных мер воздействия (как связанных с юридической ответственностью, так и не связанных с ней) в случаях необходимости к несовершеннолетним.

В сложившемся механизме превенции уже имеются координирующие органы, которые должны стать основными субъектами, определяющими основы программного регулирования превенции. Например, на федеральном уровне можно назвать Правительственную комиссию по профилактике правонарушений, созданную при Федеральной службе РФ по контролю за оборотом наркотиков. Несмотря на то что непосредственно в нормативных актах о возможностях формирования соответствующей программы не говорится (что, по нашему мнению, является существенным пробелом), спектр полномочий Комиссии по предупредительной деятельности достаточно широк. В частности, Комиссия осуществляет:

координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов ис-

полнительной власти субъектов РФ, а также взаимодействует с органами местного самоуправления и организациями по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений;

выработку решений и координацию организационно-практических мероприятий в рамках государственной системы профилактики правонарушений;

выработку комплексных мер по приоритетным направлениям профилактики правонарушений, их внедрение в практическую деятельность субъектов, реализующих меры, направленные на предупреждение преступлений и правонарушений, и др.<sup>12</sup>

На уровне субъектов РФ созданы также структуры, деятельность которых направлена на превенцию правонарушений и которые должны активно включиться в работу по формированию программно-целевого процесса. Например, на территории Пензенской области сформирована и совершенствуется многоуровневая система профилактики преступлений и иных правонарушений с использованием возможностей органов государственной власти и местного самоуправления, правоохранительных структур, институтов гражданского общества и населения, основным координирующим органом которой является Управление правительства Пензенской области по профилактике правонарушений, взаимодействию с правоохранительными органами и реализации внутренней политики<sup>13</sup>. В Иркутской области систему профилактики координирует Межведомственная комиссия по профилактике правонарушений при правительстве Иркутской области<sup>14</sup>.

Как показало исследование, в своем большинстве региональные органы профилактики правонарушений принимают соответствующие программы<sup>15</sup>.

Анализ имеющихся программ показал, что в общем целевые программы можно рассматривать как правовые акты, утверждаемые на соответствующем уровне и содержащие комплексы мер, направленные на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов.

Что касается системности программного регулирования, то она многоуровневая:

– первый уровень представлен двумя видами федеральных программ – общефедеральными и ведомственными целевыми программами. И общефедеральные, и ведомственные целевые программы формируются и реализуются

по единому принципу, но при этом имеют ряд существенных различий (прежде всего в сфере реализации);

– второй уровень – региональными программами, аналогично подразделяемыми на общие (например, приведенная в качестве примера Программа профилактики преступлений и иных правонарушений Иркутской области) и ведомственные;

– третий уровень – муниципальными общими и ведомственными программами;

– четвертый уровень – различными программами профилактики правонарушений общественных организаций и институтов гражданского общества.

Как отмечают специалисты, в настоящее время практика формирования и реализации государственной политики органами власти показывает, что применение программно-целевого метода имеет ряд преимуществ по отношению к иным методам (например, реализация отдельных проектов)<sup>16</sup>. Определяют и достоинства применения программно-целевого метода:

– комплексность решения проблемы, достижения цели и задач;

– концентрация временных, финансовых и человеческих ресурсов;

– определение приоритетности мероприятий, очередности и сроков их реализации исходя из их социальной и экономической целесообразности, а также с учетом размеров финансирования;

– обеспечение интеграции мероприятий, носящих различный характер (научно-исследовательский, организационно-хозяйственный), при их четкой последовательности в общем процессе достижения конечной цели, предусмотренной программой;

– соотношение имеющихся и планируемых финансовых ресурсов с разрабатываемыми комплексами мероприятий по направлениям программы;

– эффективность использования бюджетных средств.

В качестве возможных недостатков и рисков, которые могут возникнуть при применении данного метода, выделяют следующие: риск недостаточного ресурсного обеспечения мероприятий программы; необъективный мониторинг мероприятий; недостатки в работе исполнителей при реализации мероприятий программ. Очевидно, что все эти негативные моменты могут быть скорректированы в процессе подготовки и реализации программ.

Многие субъекты, реализующие программы превенции, отмечают серьезные улучшения

системы профилактики, а также констатируют, что программно-целевой метод способствует и преодолению сложных, несогласованных моментов нормативного регулирования превенции. Так, по мнению специалистов Нижегородской области, реализация областной целевой программы «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Нижегородской области на 2011–2013 годы» позволила более качественно обеспечивать права и свободы несовершеннолетних, повысила эффективность реализации государственной региональной политики в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, направленной на сокращение числа правонарушений, асоциальных (антиобщественных) деяний несовершеннолетних, повысила адресность и эффективность межведомственной профилактической работы. Результатом действия в регионе в период с 2007 по 2010 г. двух аналогичных целевых программ стали формирование и совершенствование нормативно-правовой базы, дальнейшее развитие основных направлений деятельности субъектов профилактики, в том числе финансовая поддержка материально-технической базы социальных учреждений по работе с несовершеннолетними, была сформирована система профилактической работы и контроля за деятельностью муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав<sup>17</sup>.

То есть региональная практика свидетельствует, что программирование может способствовать осуществлению согласованных мероприятий профилактического, воспитательного, организационного, государственно-правового, социально-экономического характера. Оно нацеливает на более правильную расстановку сил в борьбе с правонарушениями, обеспечивает дифференцированный подход к организации предупредительных мероприятий применительно к регионам с различной степенью распространенности и качеством содержанием правонарушений, к разным социальным группам подростков и т.д.

В настоящее время программное регулирование реализуется и на уровне муниципальных образований<sup>18</sup>. Однако эти программы, к сожалению, в значительной степени фиктивны, не обеспечены ни материальными, ни организационными, ни информационными ресурсами, хотя, бесспорно, именно на муниципальном уровне, наиболее приближенном к населению, проблемы профилактики могут и должны решаться наиболее успешно.

Совместные и скоординированные действия всех уровней: и федерального, и регионального, и негосударственного (муниципального и институтов гражданского общества) – могли бы способствовать более действенной профилактике социально опасного и социально отклоняющегося поведения несовершеннолетних. Полагаем, что задачей настоящего периода должно стать более активное развитие программного метода регулирования и разработка системы новых, согласованных, основанных на анализе реалий и соответствующих потребностям современного общества:

- общей программы превенции на федеральном уровне;
- развивающих ее положения региональных программ, отражающих специфику девиантности поведения несовершеннолетних, формирующуюся под влиянием демографических, географических, социокультурных, экономических и других особенностей субъектов РФ;
- муниципальных программ, развивающих положения федеральной и региональных с учетом конкретных особенностей каждого муниципального образования, его организационно-материальных возможностей;
- ведомственных программ всех уровней, которые должны определять направления воздействия на несовершеннолетних в конкретных сферах жизнедеятельности в зависимости от наступления конкретных условий<sup>19</sup>;
- общественных негосударственных программ.

Таким образом, в настоящее время в тех субъектах РФ и муниципальных образованиях, а также в структурных и ведомственных подразделениях, где программы превенции действуют не фиктивно, накапливается огромный опыт работы с социально неустойчивыми подростками. Поэтому дальнейшее развитие программного регулирования потребует серьезного обобщающего анализа с целью выявления наиболее продуктивных форм работы с несовершеннолетними, их развития и, в свою очередь, отказа от тех форм превенции, которые зарекомендуют себя как неэффективные.

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о Комиссии по координации работ, связанных с выполнением Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в Российской Федерации и ее состава: постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1077 с изм. и доп. // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 44. Ст. 4207. (Документ утратил силу).

<sup>2</sup> О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав : постановление Правительства РФ от 6 мая 2006 г. № 272 с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2093 ; 2012. № 41. Ст. 5615.

<sup>3</sup> Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка : указ Президента РФ от 1 сентября 2009 г. № 986 // Там же. 2009. № 36. Ст. 4312.

<sup>4</sup> В данном исследовании термин «законодательство» используется в широком значении, в его содержание включаются нормативный массив не только законодательных, но и подзаконных актов.

<sup>5</sup> См., например: Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177 ; Об утверждении Правил медицинского освидетельствования несовершеннолетнего на наличие или отсутствие у него заболевания, препятствующего его содержанию и обучению в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа : постановление Правительства РФ от 28 марта 2012 г. № 259 с изм. и доп. // Там же. 2012. № 14. Ст. 1653 ; № 37. Ст. 5002 ; Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел : приказ МВД РФ от 26 мая 2000 г. № 569 с изм. и доп. URL: <http://zakonbase.ru/content/nav/112682> ; Об утверждении Рекомендаций по организации деятельности специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации : постановление Минтруда РФ от 29 марта 2002 г. № 25 с изм. и доп. // Бюл. Минтруда РФ. 2002. № 5.

<sup>6</sup> См., например: О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ с изм. и доп. URL: <http://www.pravo.gov.ru> ; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с изм. и доп. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>7</sup> См., например: Об утверждении Рекомендаций по организации деятельности специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации : постановление Минтруда РФ от 29 марта 2002 г. № 25 с изм. и доп. // Бюллетень Минтруда РФ. 2002. № 5 ; 2004. № 2.

<sup>8</sup> Об отдельных мерах по защите прав ребенка на территории Воронежской области : закон Воронежской области от 3 июня 2013 г. № 87-ОЗ. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW181;n=56842> ; Об административных правонарушениях в Тульской области : закон Тульской области от 9 июня 2003 г. № 388-ЗТО с изм. и доп. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW067;n=55265> ; О мерах подействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей : закон Тамбовской области от 9 ноября 2009 г. № 576-З с изм. и доп. URL: <http://мичуринск-научкоград.рф/antiterror/zakon-tambovskoy-oblasti-o-merah-posodeystviyu-fizicheskomu-intellektual-nomu> ; О внесении изменений в статью 2.5 Областного закона «Об административных правонарушениях» и статью 3 Областного закона «О мерах по предупрежде-

нию причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию» : закон Ростовской области от 13 марта 2013 г. № 1067-ЗС. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/rostov/465505/>

<sup>9</sup> Об административных правонарушениях на территории Белгородской области : закон Белгородской области от 13 сентября 2002 г. № 46 с изм. и доп. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW404;n=36585>

<sup>10</sup> Конвенция о правах ребенка : принята 44-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 20 ноября 1989 г. : ратифицирована постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-1. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml)

<sup>11</sup> Например, в таких сферах, как социальная (см.: *Радута В. И.* Некоторые аспекты решения проблем инвалидности и инвалидов программно-целевым методом // Социальное и пенсионное право. 2012. № 2. С. 14–16); противодействие незаконному обороту наркотических средств (см.: *Косарев В. Н., Косарева Л. В., Макогон И. В.* Проблемы борьбы с наркоманией и незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ требуют программно-целевого подхода и эффективных законодательных мер // Наркоконтроль. 2012. № 1. С. 35–37); предупреждение преступности (см.: *Бабенко А. В.* Место и роль программно-целевого планирования в системе общего и специального предупреждения преступности // Рос. следователь. 2005. № 5. С. 24–29).

<sup>12</sup> Положение о Правительственной комиссии по профилактике правонарушений : утв. постановлением Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 216. URL: <http://fskn.gov.ru/pages/main/prevent/3940/4053/5337/index.shtml>

<sup>13</sup> См. подробнее: URL: <http://www.penza.ru/offense>

<sup>14</sup> См. подробнее: URL: <http://www.irkobl.ru/topical/the-inter-ministerial-commission-for-the-prevention-of-pravonarusheni>

<sup>15</sup> См., например: Об утверждении государственной программы Иркутской области «Профилактика преступлений и иных правонарушений в Иркутской области» на 2014–2018 годы : постановление правительства Иркутской области от 24 октября 2013 г. № 439-пп // Областная. 2013. № 125.

<sup>16</sup> См., например: *Пузыревская Е. Г.* Ведомственные целевые программы как механизм эффективной реализации государственной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 17–21.

<sup>17</sup> Об утверждении областной целевой программы «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Нижегородской области на 2011–2013 годы» : постановление правительства Нижегородской области от 23 августа 2010 г. № 526. URL: <http://www.government-nnov.ru/?id=103203> ; *Белянинова Ю. В.* Комментарий к Федеральному закону от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (постатейный). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CMB;n=8362;dst=0>



<sup>18</sup> См, например: Об утверждении долгосрочной целевой программы Красногорского муниципального района «Профилактика безнадзорности, правонарушений и защита прав несовершеннолетних на 2013–2015 годы»: постановление администрации Красногорского муниципального района МО от октября 2012 г. № 2279/10 // Красногорские вести. 2012. 18 окт. ; Об утверждении долгосрочной целевой муниципальной программы «Профилактика алкоголизма и угрозы алкогольной зависимости несовершеннолетних в Серпуховском муниципальном районе на 2012–2015 годы»: постановление администрации Серпуховского муниципального района МО от 18 апреля 2012 г. № 761. URL: [http://russian-yurist.ru/news\\_law/1861147/](http://russian-yurist.ru/news_law/1861147/)

*Воронежский государственный университет*

*Махина С. Н., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: [svetlana\\_mahina@mail.ru](mailto:svetlana_mahina@mail.ru)*

*Тел.: 8 (473) 291-03-05*

*Белгородский юридический институт МВД России*

*Дорофеева Ж. П., адъюнкт по очной форме обучения кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел*

*E-mail: [zhanna.dorofeeva.77@mail.ru](mailto:zhanna.dorofeeva.77@mail.ru)*

*Тел.: 8-920-566-38-51*

<sup>19</sup> Такие программы в настоящее время можно встретить на правовом поле, однако они потребуют существенной доработки после принятия базовой федеральной программы. В частности, как пример можно привести Целевую программу профилактики наркотизации населения в Республике Татарстан на 2014–2020 гг. УФСКН России по Республике Татарстан (ее соответствующий раздел), которая входит в качестве подпрограммы в Государственную программу по обеспечению общественного порядка и противодействию преступности на 2014–2020 гг. (см.: URL: <http://ufskn.tatarstan.ru/rus/index.htm/news/205651.htm>).

*Voronezh State University*

*Makhina S. N., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: [svetlana\\_mahina@mail.ru](mailto:svetlana_mahina@mail.ru)*

*Tel.: 8 (473) 291-03-05*

*Belgorod Law Institute Ministry of Internal Affairs of Russia*

*Dorofeeva Zh. P., Associate Minutes of Full Form of Training of the Administrative Law and Administrative Activities of the Internal Affairs Department*

*E-mail: [zhanna.dorofeeva.77@mail.ru](mailto:zhanna.dorofeeva.77@mail.ru)*

*Tel.: 8-920-566-38-51*

Е. С. Карпова

Воронежский государственный университет

## О СООТНОШЕНИИ СПЕЦИАЛЬНОЙ ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Статья посвящена исследованию соотношения специальной земельно-правовой и административной ответственности за ненадлежащее использование земельных участков. Анализируется современная нормативная база, а также специальная литература по рассматриваемому вопросу. Автор делает вывод о соотношении двух рассматриваемых видов ответственности и предлагает направления совершенствования законодательства по исследуемой теме.

*Ключевые слова:* административная ответственность, специальная земельно-правовая ответственность, принудительное прекращение прав на земельный участок, предписание об устранении земельных правонарушений.

## TO THE QUESTION ABOUT CORRELATION OF SPECIAL LAND LAW RESPONSIBILITY AND ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR IMPROPER USE OF LAND PLOTS

The article is devoted to the research of correlation of special land law responsibility and administrative responsibility for improper use of land plots. The article explores modern normative base and professional literature relative to article's subject. The author has made a conclusion about correlation of two above mentioned types of responsibility and has proposed directions of improvement of legislation.

*Key words:* administrative responsibility, special land law responsibility, forced termination of land titles, order to rectify the land law violation.

Поступила в редакцию 15 апреля 2014 г.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Наиболее распространенным видом ответственности за земельные правонарушения является административная ответственность, которая наступает за совершение противоправных деяний, характеризующихся меньшей степенью общественной опасности по сравнению с уголовными преступлениями. Меньшая степень общественной опасности предполагает отсутствие причинения ущерба здоровью граждан, а также окружающей среде при совершении земельного правонарушения.

Согласно ст. 74 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ)<sup>1</sup> лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную ответственность в порядке, установленном законодательством. Соответственно порядок применения административной ответственности за земельные правонарушения установлен Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)<sup>2</sup>.

КоАП РФ не содержит отдельной главы, предусматривающей административную ответственность за земельные правонарушения. Составы земельных правонарушений рассредоточены по нескольким его главам. Если систематизировать все предусмотренные КоАП РФ составы земельных правонарушений и классифицировать их в зависимости от содержания земельных правонарушений, можно выделить три следующие группы<sup>3</sup>:

- 1) деяния, нарушающие право собственности и право пользования земельным участком:
  - самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1);
  - уничтожение или повреждение межевых знаков границ земельных участков, невыполнение обязанностей по сохранению указанных знаков (ст. 7.2);
  - самовольная уступка права пользования землей, самовольная мена земельного участка (ст. 7.10);
  - нарушение установленных земельным законодательством сроков и порядка пере-

оформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или сроков и порядка приобретения земельных участков в собственность (ст. 7.34);

2) деяния, нарушающие требования в области охраны земель:

– порча земель, которая охватывает самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы, его уничтожение, порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления (ст. 8.6);

– невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель (ст. 8.7);

– использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием или неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение установленного законом срока, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8);

– сооружение и (или) эксплуатация линий связи, линий электропередачи, трубопроводов, дорог или других объектов на мелиорируемых (мелиорированных) землях без согласования со специально уполномоченным государственным органом в области мелиорации земель (ст. 10.10);

3) земельные правонарушения против порядка управления:

– сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное предоставление сведений о состоянии земель (ст. 8.5);

– незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения (ст. 7.16);

– несвоевременное или неточное внесение сведений о недвижимом имуществе в государственный кадастр недвижимости должностными лицами органа, осуществляющего государственный кадастровый учет недви-

мого имущества и ведение государственного кадастра недвижимости, незаконный отказ в предоставлении или несвоевременное предоставление должностными лицами внесенных в государственный кадастр недвижимости сведений, внесение лицом, осуществляющим кадастровую деятельность, заведомо ложных сведений в межевой план, акт согласования местоположения границ земельных участков, технический план или акт обследования, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния (ст. 14.35);

– нарушение должностным лицом установленных законодательством сроков рассмотрения заявлений граждан или юридических лиц о предоставлении находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, удовлетворение должностным лицом заявления гражданина или юридического лица о предоставлении находящегося в государственной или муниципальной собственности земельного участка, которое в соответствии с законом не может быть удовлетворено, отказ должностного лица в удовлетворении заявления гражданина или юридического лица о предоставлении находящегося в государственной или муниципальной собственности земельного участка по не предусмотренным законом основаниям (ст. 19.9).

Административная ответственность за земельные правонарушения может наступать в случае нарушения не только КоАП РФ, но и законов субъектов РФ. «Важно отметить, что законами субъектов РФ может устанавливаться административная ответственность только за нарушения земельно-правовых норм, закрепленных в законах соответствующего субъекта РФ. За нарушения норм федеральных законов административная ответственность устанавливается только КоАП РФ»<sup>4</sup>.

До настоящего времени остается спорным вопрос о наличии специальной земельно-правовой ответственности. Тем не менее, несмотря на отсутствие законодательного закрепления указанного понятия, полагаем, что нормы действующего ЗК РФ позволяют говорить о существовании земельно-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности, которая выражается в принудительном прекращении права на земельный участок.

Возросший в последнее время в юридической литературе интерес к данному виду ответственности, по мнению К. Х. Ибрагимова, вызван тем, что «динамично развивающееся земельное законодательство, формирующееся разнообразием форм земельной собственности, множество складывающихся земельных отно-

шений выдвигают задачу упорядочения, наряду с общей юридической ответственностью, также и земельно-правовой ответственности. Тем более что по наличию комплекса необходимых объективных условий (высокий публичный интерес, существование кодифицированных источников правового регулирования, специфического земельно-процессуального института, особых видов правонарушений, связанных с особенностями земли и т.д.) земельно-правовая ответственность имеет все основания для обособления. Выделение земельно-правовой ответственности как специальной обусловлено и тем, что земля характеризуется специфическими свойствами, которые затрудняют правовое регулирование земельных отношений традиционными видами юридической ответственности»<sup>5</sup>.

Применение земельно-правовой ответственности обеспечивает заинтересованность в надлежащем использовании земельных ресурсов<sup>6</sup>. Субъектами земельно-правовой ответственности могут быть собственники земельных участков, землепользователи и землевладельцы. Как справедливо отмечает Е. С. Болтанова, арендаторы земельных участков не могут быть привлечены к земельно-правовой ответственности, поскольку прекращение арендных отношений в связи с ненадлежащим использованием земельных участков производится в рамках гражданско-правовой ответственности, наступающей в связи с неисполнением (ненадлежащим исполнением) договорных отношений<sup>7</sup>.

Важно отметить, что основания и порядок применения мер земельно-правовой ответственности регулируются как земельно-правовыми нормами, так и нормами гражданского права. Так, порядок и основания принудительного прекращения права собственности на земельный участок урегулированы ст. 284–286 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)<sup>8</sup>, а права постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения, права безвозмездного срочного пользования земельным участком – ст. 45, 47, 54 ЗК РФ.

Основаниями принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения, права безвозмездного срочного пользования земельным участком в случае его ненадлежащего использования являются:

– использование земельного участка с грубым нарушением правил рационального использования земли, в том числе если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит

к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки;

- порча земель;
- невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;
- невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
- неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение трех лет, если более длительный срок не установлен федеральным законом (в этот период не включается время, необходимое для освоения участка, а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование).

Принудительное прекращение права пожизненного наследуемого владения земельным участком, права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком является исключительной мерой, которая применяется при условии неустранения факта ненадлежащего использования земельного участка, и осуществляется на основании вступившего в законную силу судебного акта об изъятии земельного участка. Статьей 54 ЗК РФ для принудительного прекращения вышеуказанных прав предусмотрен следующий порядок.

В случае выявления при осуществлении государственного земельного надзора нарушений требований земельного законодательства федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного земельного надзора, выдают землепользователям, землевладельцам предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения.

В случае неустранения указанных в предписании нарушений в установленный срок федеральный орган исполнительной власти, выдавший такое предписание, направляет копию акта проверки выполнения землепользователем, землевладельцем такого предписания с приложением копии предписания и иных связанных с результатами проверки документов в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления. Таким образом, фактически иницируется процедура принудительного прекращения прав на земельный участок.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления

после получения материалов о прекращении права на земельный участок направляет в суд требование об изъятии земельного участка.

Важно отметить, что согласно ч. 4 ст. 76 ЗК РФ принудительное прекращение прав на земельный участок не освобождает лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, от обязанности по возмещению причиненного правонарушением вреда.

Основаниями принудительного прекращения права собственности на земельные участки ввиду их ненадлежащего использования являются:

1) неиспользование земельного участка в соответствии с его целевым назначением (ст. 284 ГК РФ);

2) использование земельного участка с грубым нарушением правил рационального использования земли, установленных земельным законодательством, в частности, если участок используется не в соответствии с его целевым назначением или его использование приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки (ст. 285 ГК РФ).

«К сожалению, в гражданском и земельном законодательстве отсутствует четкость в установлении порядка изъятия земельного участка у его собственника. Статья 286 ГК РФ содержит бланкетную норму, отсылая по ряду вопросов к земельному законодательству. Однако в ЗК РФ не решены те вопросы, которые должны быть урегулированы земельным законодательством (орган, уполномоченный принимать решение об изъятии земельного участка; порядок обязательного заблаговременного предупреждения собственников участков о допущенных нарушениях). Тем не менее ГК РФ устанавливает в общем виде процедуру изъятия земельного участка ввиду его ненадлежащего использования»<sup>9</sup>.

При неиспользовании земельного участка в соответствии с его целевым назначением или ненадлежащем использовании его собственником уполномоченный орган выносит предупреждение о допущенном земельном правонарушении с установлением срока для его устранения. В случае неустранения факта нарушения орган государственной власти или орган местного самоуправления, осуществляющий предоставление соответствующего земельного участка, выносит решение об изъятии земельного участка. Если собственник земельного участка письменно уведомит орган, принявший решение об изъятии земельного участка, о своей согласии исполнить это решение, участок подлежит продаже с публич-

ных торгов. Если же собственник земельного участка не согласен с решением об изъятии участка, орган, принявший решение об изъятии участка, может предъявить требование о продаже участка в суд.

Н. Н. Аверьянова отмечает, что «положения ст. 286 ГК РФ противоречат Конституции РФ, так как в ней предусмотрена возможность для органов государственной власти или местного самоуправления принимать решение о принудительном изъятии земельного участка. Между тем ст. 35 Конституции РФ говорит о том, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Здесь имущество изымается не для государственных нужд, а в качестве ответственности за совершенное правонарушение, следовательно, без решения суда государственный или муниципальный орган власти такое решение принять не может»<sup>10</sup>. Мы согласны с мнением автора о том, что процедура такого изъятия должна быть осуществлена в соответствии со ст. 54 ЗК РФ, предусматривающей условия и порядок принудительного прекращения прав на земельный участок для лиц, не являющихся его собственниками, ввиду ненадлежащего использования земельного участка, т.е. по аналогии закона.

Особую актуальность имеет вопрос о соотношении административной и земельно-правовой ответственности. Прежде всего, хотелось бы отметить следующее. Статья 54 ЗК РФ в ее прежней редакции в качестве одного из этапов процедуры принудительного прекращения права на земельный участок предусматривала привлечение лица, виновного в нарушении земельного законодательства, к административной ответственности путем наложения административного взыскания в виде штрафа. Одновременно с наложением административного взыскания уполномоченным исполнительным органом государственной власти по осуществлению государственного земельного надзора лицу, виновному в нарушении земельного законодательства, выносилось предупреждение о допущенном земельном правонарушении с последующим уведомлением органа, предоставившего земельный участок. Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что привлечение к административной ответственности являлось обязательным условием для последующего применения мер специальной земельно-правовой ответственности, выражающихся в принудительном прекращении права на земельный участок.

Федеральным законом от 7 июня 2013 г. № 123-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»<sup>11</sup> редакция ст. 54 ЗК РФ была изменена, и в настоящее время для привлечения лица к земельно-правовой ответственности не требуется предварительного наложения на него административного взыскания. Новая редакция указанной статьи предусмотрела вынесение уполномоченными органами предписаний об устранении выявленных нарушений земельного законодательства. Однако подобные предписания не являются мерой административного наказания, поскольку не выполняют функций мер ответственности и не закрепляются в КоАП РФ в качестве вида административных наказаний.

Мы полностью поддерживаем точку зрения А. П. Анисимова и А. Я. Рыженкова о том, что земельно-правовая ответственность не должна смешиваться с административной<sup>12</sup>. Принудительное изъятие у лица земельного участка, принадлежащего ему на праве землепользования или землевладения, за совершение земельного правонарушения – самостоятельный вид юридической ответственности. Данная санкция не может быть отнесена к числу административных, поскольку ст. 3.2 КоАП РФ не упоминает среди видов административных наказаний прекращение прав на землю.

Таким образом, на современном этапе развития земельного законодательства специальная земельно-правовая и административная ответственность за ненадлежащее использование земельных участков являются двумя самостоятельными и обособленными видами ответственности, не связанными между собой. Основания и порядок применения мер административной ответственности регулируются нормами КоАП РФ. Применение мер земельно-правовой ответственности регламентировано земельно-правовыми нормами и нормами гражданского законодательства. Полагаем, что данный подход абсолютно верный, поскольку прежний порядок, предусматривающий привлечение к административной ответственности за земельные правонарушения в качестве обязательной предпосылки применения земельно-правовой ответственности за данное нарушение, нарушал, на наш взгляд, общеправовой принцип недопустимости двойной ответственности за одно и то же правонарушение.

Представляется целесообразным дополнить главу 8 ЗК РФ «Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель» отдельной статьей, посвященной

земельно-правовой ответственности за ненадлежащее использование земельных участков. В указанной статье, во-первых, должно быть закреплено понятие земельно-правовой ответственности, а именно, что она применяется в форме принудительного изъятия у лица земельного участка, принадлежащего ему на праве собственности, постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения, за систематическое нарушение земельного законодательства. Во-вторых, нормы данной статьи должны регламентировать основания и порядок применения земельно-правовой ответственности, т.е. необходимо систематизировать нормы, содержащиеся в ст. 284–286 ГК РФ, ст. 45, 47, 54 ЗК РФ. Поддерживаем точку зрения Е. А. Суховой, которая считает, что вопросы прекращения права на землю в порядке применения специальной земельной ответственности не являются по своей природе гражданско-правовыми, поэтому представляется верным исключить их из ГК РФ и разрешить исчерпывающим образом в ЗК РФ<sup>13</sup>.

Кроме того, учитывая, что в указанных выше статьях имеется значительное число недостатков, которые препятствуют реализации земельно-правовой ответственности в правоприменительной практике, следует разработать и законодательно закрепить правила рационального использования земель, понятия «существенное снижение плодородия земель» и «значительное ухудшение экологической обстановки» (эти понятия являются оценочными, они не раскрываются ни в административном, ни в земельном законодательстве, в связи с этим не представляется возможным правильно квалифицировать совершенное правонарушение и привлечь лицо к ответственности<sup>14</sup>).

В настоящее время в связи с неурегулированием указанных вопросов принудительное изъятие земельного участка как санкция за несоблюдение требований его рационального использования и охраны не получило распространения на практике, несмотря на признание в юридической литературе и законодательстве последних лет земельно-правовой ответственности.

<sup>1</sup> Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 28 сентября 2001 г. № 136-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 20 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с изм. и доп. // Там же. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>3</sup> См.: Болтанова Е. С. Земельное право : учебник. М., 2009. С. 276–277 ; Земельное право : учеб.

для бакалавров / отв. ред. Н. Г. Жаворонкова, О. А. Романова. М., 2013. С. 213–214.

<sup>4</sup> Анисимов А. П., Рыженков А. Я., Чаркин С. А. Земельное право России : учеб. для бакалавров / под ред. А. П. Анисимова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 259.

<sup>5</sup> Ибрагимов К. Х. Вопросы земельно-правовой ответственности // Журнал рос. права. 2006. № 10. С. 102.

<sup>6</sup> См.: Болтанова Е. С. Указ. соч. С. 287.

<sup>7</sup> См.: Там же. С. 288.

<sup>8</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : федер. закон от 21 октября 1994 г. № 51-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>9</sup> Болтанова Е. С. Указ. соч. С. 93.

<sup>10</sup> Аверьянова Н. Н. Принудительное изъятие земельного участка у собственника как специальная земельно-правовая ответственность // Нотариус. 2008. № 2. С. 38.

<sup>11</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 23. Ст. 2881.

<sup>12</sup> См.: Анисимов А. П., Рыженков А. Я. Земельная функция современного государства. М., 2012.

<sup>13</sup> См.: Сухова Е. А. Юридическая ответственность за нарушения земельного законодательства // Право и экономика. 2006. № 2. С. 71.

<sup>14</sup> См.: Лобачев С. В. К вопросу о прекращении прав на землю как мере земельно-правовой ответственности лиц // Юрист. 2012. № 19. С. 34.

*Воронежский государственный университет*

*Карпова Е. С., аспирант кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: katya-usu88@mail.ru*

*Тел.: 8-905-658-19-35*

*Voronezh State University*

*Karpova E. S., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: katya-usu88@mail.ru*

*Tel.: 8-905-658-19-35*

К. Ю. Ковалева

Воронежский государственный университет

## СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ВНЕСЕННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 11 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОСНОВАХ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ»

Статья посвящена анализу изменений, внесенных в Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в части правового статуса Комиссий по делам несовершеннолетних, а также анализу иных нормативно-правовых актов, посвященных данной тематике. Делается вывод о том, что правовая основа деятельности Комиссий по делам несовершеннолетних все еще находится в стадии разработки и требует совершенствования законодательства, в первую очередь на федеральном уровне.

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* правовая основа деятельности Комиссий по делам несовершеннолетних, правовая защита несовершеннолетних, административная ответственность несовершеннолетних, меры государственного принуждения в отношении несовершеннолетних, межведомственное взаимодействие.

## THE COMPARATIVE CHARACTERISTIC OF THE CHANGES OF ARTICLE 11 OF THE FEDERAL LAW «ABOUT BASES OF SYSTEM OF PREVENTIVE MAINTENANCE OF NEGLECT AND OFFENCES OF MINORS»

This article is devoted the analysis of changes introduced in the Federal law «About bases of system of preventive maintenance of neglect and offences of minors» regarding a legal status of the Commissions on minors, the analysis of other legal acts devoted this subjects. The conclusion about the legal basis of activity of the Commissions of minors is in a stage of working out and demands perfection at federal level.

*K e y w o r d s:* legal bases of activity of the commission on minors, legal protection of minors, administrative responsibility of minors, measures of the state compulsion about minors, Interdepartmental interaction.

Поступила в редакцию 30 сентября 2014 г.

Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 297-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 11 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» вступил в силу 11 января 2013 г. В рамках данного Закона установлено, что Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – комиссии) создаются на территории субъекта РФ. Порядок создания и осуществления деятельности комиссии определяется законодательством соответствующего субъекта РФ.

Целями создания комиссии являются в частности: координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнад-

зорности и правонарушений несовершеннолетних; выявление и устранение причин и условий, способствующих этому; обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних; пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий<sup>1</sup>.

Кроме того, новая редакция ст. 11 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – Федеральный закон № 120-ФЗ) конкретизирует полномочия комиссии и предписывает обязательное исполнение органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних постановлений комиссии.



Исходя из изложенного выше, можно сделать вывод о расширении полномочий комиссий по делам несовершеннолетних, однако, на наш взгляд, данные положения следует проанализировать более детально и сравнить их с нормами предыдущей редакции ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ. Не следует также забывать и об Указе Президиума Верховного Совета РСФСР «Об утверждении положения о комиссии по делам несовершеннолетних», который еще не признан утратившим силу. Вероятнее всего, он будет действителен до момента принятия так называемого типового «Примерного Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних», который указан в ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ.

Остается открытым вопрос: каким образом будет формироваться указанное положение и насколько можно будет отходить от установленных «рамки» данного положения комиссиям, сформированным на уровне субъектов РФ.

В данном случае все будет зависеть от степени проработанности отдельных вопросов, касающихся организации деятельности комиссий. Если данное положение окажется слишком «типовым», то каждый субъект сможет вносить в положения на уровне субъектов все возможные критерии оценки деятельности и расширять полномочия комиссий. Таким образом, единый подход и системность на федеральном уровне относительно деятельности комиссий по делам несовершеннолетних до сих пор отсутствуют.

Проанализируем изменения, внесенные в ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ.

Итак, в предыдущей редакции на комиссии по делам несовершеннолетних была возложена следующая задача: осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних<sup>2</sup>. Данное полномочие было конкретизировано с 11 января 2013 г. В частности, были добавлены следующие формулировки: защита от всех форм дискриминации, защита от физического и психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации.

Указанные формулировки носят общий характер и не наделяют комиссии по делам несовершеннолетних конкретными полномочиями. Например, важнейшим международным актом в области защиты прав детей – Конвенцией о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.) – закреплены основные права, которые государства – участники Конвенции

уважают и обеспечивают предусмотренные ею права за каждым ребенком, находящимся в пределах их юрисдикции, без какой-либо дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств<sup>3</sup>. Государствами-участниками принимаются все необходимые меры для обеспечения защиты ребенка от всех форм дискриминации или наказания на основе статуса, деятельности, выражаемых взглядов или убеждений ребенка, родителей ребенка, законных опекунов или иных членов семьи.

Реализация данной функции осуществляется различными способами и методами, это: направление в органы и организации, входящие в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также в органы прокуратуры информации о нарушении прав и законных интересов несовершеннолетних; выявление и постановка на учет несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении; проведение с указанными несовершеннолетними и семьями индивидуальной профилактической, реабилитационной работы и др.<sup>4</sup>

В соответствии с внесенными Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 297-ФЗ изменениями такое полномочие, как осуществление мер по координации вопросов, связанных с соблюдением условий воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних, а также с обращением с несовершеннолетними в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений, было исключено из перечня. Возможно, законодатели посчитали, что данный пункт компенсируется пунктом 1, который был значительно расширен, а также ч. 3 указанной статьи и законами субъектов РФ. Однако отметим важность данного полномочия на примере Закона г. Москвы «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».

Согласно ст. 7 указанного регионального Закона члены комиссий по поручению комиссий имеют право в установленном порядке беспрепятственно посещать учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних для проверки условий содержания, воспитания и обучения несовершеннолетних<sup>5</sup>. Причем согласно ст. 2.8 Кодекса г. Москвы об административных правонарушениях воспрепятствование посещению учреждения системы профилактики безнад-

зорности и правонарушений несовершеннолетним членам комиссии, осуществляющим по поручению данной комиссии проверку условий содержания, воспитания и обучения несовершеннолетних в указанном учреждении, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц – от четырех до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати до пятидесяти тысяч рублей<sup>6</sup>.

Важным моментом, на наш взгляд, является принятие п. 3 ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ, в котором четко предусмотрено право комиссий принимать постановления, обязательные для исполнения органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений. Кроме того, органы и учреждения системы профилактики обязаны сообщить комиссии о принятых мерах по исполнению данного постановления в срок, указанный в постановлении комиссии.

Таким образом, комиссии по делам несовершеннолетних объединяют, координируют усилия органов и учреждений образования, социального обеспечения, внутренних дел, а также других учреждений по проведению работы с детьми и подростками, на которые возложены обязанности по воспитанию детей и подростков, их устройству, предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, охране их прав.

Согласно новой редакции ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ комиссии по делам несовершеннолетних готовят и направляют в органы государственной власти субъекта РФ и (или) органы местного самоуправления в порядке, установленном законодательством субъекта РФ, отчеты о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории соответствующего субъекта РФ и (или) на территории соответствующего муниципального образования.

Ранее данная позиция закреплялась на уровне законов субъектов РФ и муниципальных образований. Так, согласно Закону Московской области от 30 декабря 2005 г. № 273/2005-ОЗ «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Московской области» к полномочиям комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при губернаторе Московской области относятся контроль и координация деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав городов и районов в форме предоставления ими отчетов о работе, изучения и анализа их деятельности, направления для обязательного исполнения постановлений комиссии по делам

несовершеннолетних и защите их прав при губернаторе Московской области<sup>7</sup>.

Краткий анализ внесенных изменений позволяет сделать вывод, что существенных изменений в работу комиссий по делам несовершеннолетних внесено не было. Основное, что можно отметить в рамках ст. 11 Федерального закона № 120-ФЗ, это определение порядка осуществления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав законодательством субъекта РФ, а также внесение понятия единого положения о комиссиях по делам несовершеннолетних, утверждаемого Правительством РФ.

Как уже отмечалось выше, остается неясным: насколько будет проработано данное положение и какова степень свободы при определении законодательством субъектов РФ порядка осуществления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних.

В рамках разработки указанного положения необходимо руководствоваться как сложившейся практикой применения нормативно-правовых актов, уже принятых и регулирующих деятельность комиссий по делам несовершеннолетних, так и исследованиями ученых-административистов, посвященными данной тематике.

В настоящее время существует ряд вопросов, которые требуют более детальной проработки и закрепления на уровне федерального законодательства. Например, перечень воспитательных мер, применяемых комиссиями по делам несовершеннолетних к несовершеннолетним, не достигшим 16-летнего возраста. Важно отметить, что особенность применения мер государственного принуждения к несовершеннолетним за совершение административных правонарушений состоит в том, что по общему правилу лицо подлежит административной ответственности лишь по достижению 16-летнего возраста. Данный перечень воспитательных мер закреплен в уже морально устаревшем Указе Президиума РСФСР от 3 июня 1967 г. «Об утверждении положения о комиссиях по делам несовершеннолетних».

К таким мерам относятся: вынесение предупреждения; объявление выговора или строгого выговора; передача под надзор родителей или лиц, их заменяющих, или общественных воспитателей; направление в специальное лечебно-воспитательное учреждение; помещение несовершеннолетнего, достигшего 11-летнего возраста, в случае совершения им общественно опасных действий или злостного и систематического нарушения правил общественного поведения в специальное воспитательное

учреждение для детей и подростков; установление обязанности для несовершеннолетнего принести публичное или в иной форме извинение потерпевшему<sup>8</sup>.

Меры государственного принуждения в отношении несовершеннолетних в большей степени, чем административная ответственность взрослых правонарушителей, имеют морально-воспитательные цели, поэтому перевоспитание и исправление правонарушителей возможно и без применения мер административной ответственности<sup>9</sup>.

В то же время, проанализировав правоприменительную практику, можно сделать вывод, что в современных условиях административная ответственность не всегда выполняет свои функции в борьбе с девиантным поведением несовершеннолетних, поскольку при привлечении последних к ответственности к ним применяются меры воспитательного воздействия, которые фактически не являются административными наказаниями и не приводят к наступлению юридических последствий для правонарушителя. Применение соответствующих мер к несовершеннолетним правонарушителям не дает желаемого результата, так как безнаказанность приводит к безответственности.

Административная ответственность несовершеннолетних и ответственность их родителей – это форма реагирования государства на административные правонарушения, направленная на выработку у подростка неприятия всего, что связано с антиобщественной деятельностью, а тем более неправомерным поведением, и преследующая воспитательные цели. Представляется, что административная ответственность несовершеннолетних и родителей должна рассматриваться комплексно, так как появляется необходимость определения границ ответственности указанных субъектов за совершение нарушений правопорядка несовершеннолетними по отдельности. За совершение подростком нарушения правопорядка, за которое сам несовершеннолетний не несет юридической ответственности, предусмотрена ответственность его родителей<sup>10</sup>.

Таким образом, одна из особенностей административной ответственности несовершеннолетних заключается в применении уполномоченными органами, в том числе комиссиями по делам несовершеннолетних, определенных мер административного принуждения, которые отличаются от мер, применяемых по отношению к взрослым правонарушителям.

Данную особенность необходимо учитывать при формировании нового положения о комиссиях по делам несовершеннолетних,

утверждаемого Правительством РФ.

Некоторые ученые считают необходимым принятие на федеральном уровне изменений и дополнений в законодательство, регулирующие вопросы ранней профилактики правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, и мер исполнения наказаний в отношении несовершеннолетних, а также обращают внимание на отсутствие межведомственного механизма защиты прав несовершеннолетних граждан. В рамках отдельных организаций осуществляется межведомственное взаимодействие, которое оказывается не столь эффективным, и права несовершеннолетних продолжают ущемляться<sup>11</sup>.

В современных научных публикациях активно обсуждается необходимость принятия федерального закона «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав», в котором предлагается предусмотреть правовое регулирование структуры данного органа, полномочий, в том числе по вопросам проведения с несовершеннолетними индивидуальной профилактической работы, выполнения комиссией функций специализированного государственного органа, осуществляющего контроль за несовершеннолетними, которым суд назначает принудительные меры воспитательного воздействия<sup>12</sup>, а также механизм межведомственного взаимодействия с судами по делам о преступлениях и материалам о правонарушениях несовершеннолетних или иными организациями, призванными функционально обеспечивать защиту прав несовершеннолетних граждан как самой не защищенной группы граждан от насилия.

Итак, правовая основа деятельности комиссий по делам несовершеннолетних находится в стадии разработки и требует совершенствования законодательства, в первую очередь на федеральном уровне. Думается, что Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 297-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 11 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» является первым шагом на пути к решению ряда теоретических и практических проблем, связанных с деятельностью комиссий по делам несовершеннолетних, их межведомственного взаимодействия с иными организациями и привлечения к административной ответственности несовершеннолетних в целом.

<sup>1</sup> О внесении изменений в статьи 4 и 11 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершенно-

нолетних : федер. закон от 30 декабря 2012 г. № 297-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Конвенция о правах ребенка : одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. : вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: *Белянинова Ю. В.* Комментарий к Федеральному закону от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (постатейный). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав : закон г. Москвы от 13 апреля 2005 г. № 12 (в ред. от 27.06.2012). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Кодекс города Москвы об административных правонарушениях : закон г. Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 (в ред. от 26.06.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Московской области : закон Московской области от 30 декабря 2005 г. № 273/2005-ОЗ (в ред. от 27.07.2013). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних : указ Президиума ВС РСФСР от 3 июня 1967 г. (в ред. от 25.02.1993). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: *Ильина Т. А.* К проблеме административной ответственности несовершеннолетних // *Административное и муниципальное право.* 2012. № 10 (58). С. 57.

<sup>10</sup> См.: *Обыденова Т. В.* Правовое регулирование административной ответственности несовершеннолетних // Там же. № 6 (54). С. 67.

<sup>11</sup> См.: *Верстова М. Е., Сафронова Ю. Б.* Основные направления межведомственного взаимодействия в сфере защиты прав несовершеннолетних граждан // *Вопросы ювенальной юстиции.* 2012. № 1 (39). С. 7.

<sup>12</sup> См.: *Воронова Е. Л.* Правосудие в отношении несовершеннолетних, находящихся в конфликте с законом // Там же. № 2 (40). С. 17.

*Воронежский государственный университет*  
*Ковалева К. Ю., аспирант кафедры административного и муниципального права*  
*E-mail: kovaleva.kristina@gmail.com*  
*Тел.: 8-960-101-04-08; 8-903-019-68-63*

*Voronezh State University*  
*Kovaleva K. Yu., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department*  
*E-mail: kovaleva.kristina@gmail.com*  
*Tel.: 8-960-101-04-08; 8-903-019-68-63*

# ФИНАНСОВОЕ ПРАВО. НАЛОГОВОЕ ПРАВО. БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО

Е. Е. Смолицкая

Воронежский государственный университет

## ОЦЕНОЧНЫЕ ПОНЯТИЯ НА СТЫКЕ НАЛОГОВОГО И ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

Исследуются оценочные понятия и соответствующие доктрины, используемые при разрешении споров на стыке налогового и гражданского права. Проводится детализация понятия «должная осмотрительность при выборе контрагента» на основе материалов судебной практики. Выявляются признаки проявления и непроявления должной осмотрительности при выборе контрагента, тенденции судебной практики по данному вопросу.

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* налоговые споры, оценочные понятия, концепция недобросовестного налогоплательщика, необоснованная налоговая выгода, должная осмотрительность при выборе контрагента, судебная практика, налоговое и гражданское право.

## EVALUATIVE CONCEPTS AT THE CONFLUENCE OF TAX LAW AND CIVIL LAW

*The author investigates concept «due circumspection when choosing the contractor» on the basis of judicial practice materials. Features of due circumspection are detected and showed.*

*К е у w o r d s:* tax disputes, evaluative concepts, unfair taxpayer conception, unfounded tax advantage, due circumspection when choosing the contractor, judicial practice, tax law and civil law.

Поступила в редакцию 23 мая 2013 г.

Использование российскими судами оценочных категорий при разрешении споров таит в себе опасность подрыва беспристрастности правосудия и порой вызывает эффект непредсказуемости судебных решений ввиду различного понимания смысла таких категорий судьями.

Тем не менее по некоторым категориям дел применение оценочных понятий объективно предпослано особенностями самих споров. Например, при оценке обоснованности налоговой выгоды судам приходится рассматривать множество признаков, свидетельствующих о наличии либо отсутствии попыток налогоплательщика уклониться от налогов.

Невозможно предусмотреть все ситуации, которые могут возникать на стыке налогового и гражданского права, и заранее дать им однозначную характеристику. Поэтому в таких делах оценочные понятия и судебные доктрины с их использованием позволяют правосудию проявлять гибкость и учитывать особенности каждого конкретного дела.

Чем лучше разработана доктрина, содержащая оценочное понятие, и чем ближе содержание этого понятия к объективным параметрам, тем легче его применять на практике, и тем более предсказуемы судебные решения с его использованием.

Налогоплательщикам необходимо глубже понимать смысл оценочных понятий, чтобы грамотно выстраивать как ежедневную хозяй-

ственную деятельность, так и доказывание в случае возникновения судебного спора.

Рассмотрим наиболее часто используемые в налоговой сфере оценочные понятия.

Хрестоматийным примером неудачного использования оценочного понятия стала концепция *недобросовестного налогоплательщика*, которая вошла в практику после издания постановления Конституционного Суда от 12 октября 1998 г. № 24-П<sup>1</sup> и определения Конституционного Суда от 25 июля 2001 г. № 138-О<sup>2</sup> и изначально касалась исключительно такой ситуации, когда налогоплательщик уклонялся от уплаты налогов, обращаясь к неплатежеспособным банкам. По мере распространения этой концепции на практике недовольство налогоплательщиков возрастало, так как она служила инструментом, позволяющим привлекать их к налоговой ответственности, а четкие критерии определения добросовестности отсутствовали. Многие авторы выступали с критикой этой концепции как лишенной законодательной основы и допускающей широкую интерпретацию на основе субъективных этических оценок<sup>3</sup>.

Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее – ВАС РФ) от 12 октября 2006 г. № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой льготы»<sup>4</sup> (далее – постановление № 53) понятие «недобросовестный налогоплательщик» заменено на понятие *необоснованная налоговая выгода*, которое является более объективным, потому что не содержит в себе этической категории и более детализировано. В постановлении № 53 приводятся признаки, которые могут свидетельствовать о необоснованности налоговой льготы, о чем будет сказано ниже.

Налоговая выгода – это уменьшение размера налоговой обязанности вследствие, в частности, уменьшения налоговой базы, получения налогового вычета, налоговой льготы, применения более низкой налоговой ставки, а также получение права на возврат (зачет) или возмещение налога из бюджета. Постановлением закреплено, что представление всех требуемых законодательством надлежаще оформленных документов является основанием для получения налоговой льготы, если налоговым органом не доказано, что сведения, содержащиеся в этих документах, неполны, недостоверны или противоречивы.

Концепция необоснованной налоговой льготы включает в себя несколько доктрин, некоторые из которых заимствованы из англо-саксонской системы права. Д. М. Щёкин справедливо отмечает, что постановлением

№ 53 выделены четыре основания, по которым может возникнуть необоснованная налоговая выгода:

- нарушение критерия деловой цели (применяется доктрина «деловая цель»);
- совершение фиктивных операций;
- учет операций в противоречии с критерием их экономического смысла (применяется доктрина «существо над формой»);
- нарушение осмотрительности при выборе контрагента<sup>5</sup>.

Из приведенных четырех признаков, пожалуй, только совершение фиктивных операций не является оценочным понятием, ибо требует ответа на вопрос: совершались ли в реальности задокументированные хозяйственные операции? Это проверяется фактами объективной действительности.

Например, налицо фиктивность операций по оказанию рекламных услуг в СМИ, если реклама нигде не выходила (постановление Федерального арбитражного суда (далее – ФАС) Московского округа от 10 октября 2012 г.<sup>6</sup>). О фиктивности однозначно свидетельствуют также материалы выездной проверки, в рамках которой установлено, что проверяемые лица не осуществляли и не могли осуществлять определенные технологические емкие работы и услуги, например поставку нефтепродуктов и транспортные услуги по их доставке (постановление ФАС Московского округа от 18 октября 2012 г.<sup>7</sup>).

При отсутствии таких явных свидетельств о фиктивности операций может говорить совершение операций с товаром, который не мог быть произведен в объеме, указанном налогоплательщиком в документах бухгалтерского учета, отсутствие необходимых условий для осуществления предпринимательской деятельности сотрудников, основных средств, материальных активов, транспорта (постановление ФАС Московского округа от 18 октября 2012 г.<sup>8</sup>).

Как видим, в таких категориях дел оценочные понятия не применяются, спор сводится сугубо к исследованию фактов.

Намного сложнее обстоит дело, когда спор заходит о наличии *деловой цели*, о реальном *экономическом смысле хозяйственной операции*, о том, действовал ли налогоплательщик с *должной осмотрительностью и осторожностью при выборе контрагента*. Для ответа на эти вопросы недостаточно исследования фактов, нужна их интерпретация и подведение под какое-либо из приведенных оценочных понятий.

Обеспечение равенства налогоплательщиков невозможно без единообразного понимания смысла оценочных понятий, в связи с этим они нуждаются в детализации.

Можно было бы идеально детализировать их с опорой на теорию налогового права и соображения целесообразности и справедливости, однако никакое теоретизирование не заменит тех выводов, которые дает сама жизнь.

Единообразие в применении оценочных понятий может достигаться «через многократное их применение с закреплением практических результатов»<sup>9</sup>, следовательно, для определения содержания оценочных понятий необходим анализ и обобщение судебной практики.

В рамках статьи невозможно подробно рассмотреть каждое оценочное понятие. В качестве примера попытаемся детализировать критерий *должной осмотрительности при выборе контрагента*, поскольку это оценочное понятие вызывает наибольшее количество споров как на практике, так и в доктрине. Иногда подвергается сомнению сама необходимость использования данного понятия.

А. К. Сасов, анализируя практику применения критерия *должной осмотрительности*, приходит к выводу о существовании солидарной ответственности в налоговом праве, когда налогоплательщик несет ответственность за налоговые нарушения своего контрагента<sup>10</sup>. Так происходит потому, что интересы бюджета, а значит и публичные интересы, страдают, когда налогоплательщик получает возмещение НДС из бюджета, но налог не был уплачен его контрагентом-поставщиком, и такие схемы нередко используются для незаконного обогащения.

Вопрос об отсутствии *должной осмотрительности при выборе контрагента* возникает в случае *нарушения контрагентом налоговых обязанностей*. В предмет доказывания по таким делам наряду с фактом неуплаты налога включается одно из следующих обстоятельств:

1) налогоплательщик знал (должен был знать) о неуплате (критерий осведомленности);

2) налогоплательщик не принял мер по проверке контрагента (критерий проверки).

Рассмотрим критерий осведомленности. Анализ судебной практики позволил выявить признаки, свидетельствующие об *осведомленности* налогоплательщика о неуплате налогов контрагентом:

1. *Взаимозависимость (аффилированность)* налогоплательщика и контрагента. Однако сама по себе взаимозависимость не влечет признания налоговой выгоды необоснованной (постановление Президиума ВАС РФ от 6 апреля 2010 г. № 17036/09). Смысл установления факта взаимозависимости как раз и состоит в том, чтобы доказать осведомленность о не-

уплате налога (пороке) контрагента, а если порока нет, то сам факт взаимозависимости нейтрален.

2. История взаимоотношений налогоплательщика с контрагентом, в частности отказы в возмещении НДС по операциям с тем же контрагентом в предыдущих налоговых периодах<sup>11</sup>.

3. В отдельных случаях суды под осведомленностью понимают реальную возможность налогоплательщика исследовать историю взаимоотношений своего контрагента и предыдущих звеньев цепочки хозяйственных связей<sup>12</sup>. Но субъект предпринимательской деятельности не обязан проводить «налоговое расследование», и впоследствии суды стали признавать этот факт, судебная практика смягчилась.

Если явных признаков осведомленности налогоплательщика о пороке контрагента не выявлено, то суды проверяют, совершал ли налогоплательщик *действия по проверке информации о своем контрагенте*. Рассмотрим второй критерий – критерий проверки.

По данному вопросу позиции Министерства финансов, налоговых органов и некоторых арбитражных судов не совпадают<sup>13</sup>.

В большинстве случаев истребование у контрагента учредительных документов и проверка факта занесения сведений о нем в Единый государственный реестр юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) признаются достаточными мероприятиями для проявления налогоплательщиком *должной осмотрительности*, что подтверждается постановлением Президиума ВАС РФ от 20 апреля 2010 г. № 18162/09 и многочисленными решениями нижестоящих судов<sup>14</sup>.

Существует и противоположная позиция, но она встречается в судебных актах значительно реже. Суды в таких случаях указывают, что информация о регистрации контрагентов носит справочный характер и не характеризует их как добросовестных и надежных участников хозяйственных взаимоотношений<sup>15</sup>.

В любом случае отсутствие гражданской правоспособности контрагента (если он не зарегистрирован в ЕГРЮЛ) расценивается судами как не проявление *должной осмотрительности* налогоплательщиком при выборе партнера<sup>16</sup>.

Если деятельность контрагента подлежит лицензированию, то суды требуют от налогоплательщика проверить наличие у партнера специальной правоспособности путем истребования лицензии<sup>17</sup>. Если лицензия не была затребована, то налогоплательщик не проявил *должной осмотрительности*. В постановлении

ФАС Поволжского округа от 21 февраля 2011 г. указано: «Требование о представлении контрагентом лицензии не является формальностью и не может быть приравнено к проверке статуса юридического лица. Наличие лицензии свидетельствует о том, что он является легитимно действующей организацией»<sup>18</sup>.

Наиболее острыми из всех споров о должной осмотрительности при выборе контрагента являются дела о связи налогоплательщика с фирмами-«однодневками» и цепочками пере-продавцов. Факт наличия хозяйственных связей с «однодневкой» не является негативным обстоятельством. Например, в постановлениях ФАС Московского округа не раз указывалось: «...наличие у поставщика общества признаков фирмы-«однодневки» не является основанием для отказа налогоплательщику в вычете НДС»<sup>19</sup>.

Признаки фирм-«однодневок» могут быть и явными, и скрытыми, поэтому наличие не каждого из них приводит суд к выводу, что налогоплательщик выбирал контрагента без должной осмотрительности.

Такие обстоятельства, как нахождение поставщика в розыске, представление им отчетности с минимальными суммами налога или факт уголовного преследования в отношении должностных лиц поставщика, чаще всего не влекут негативных последствий для налогоплательщика<sup>20</sup>.

Судебная практика не дает однозначной оценки таким признакам фирм-«однодневок», как регистрация по адресу массовой регистрации или создание «массовым» учредителем, отсутствие у контрагентов расходов на ведение хозяйственной деятельности, закрытие счетов контрагентов в банке, непредставление партнерами отчетности или их отсутствие по адресу, указанному в учредительных документах.

Регистрация юридического лица по потерявшему паспорту оценивается судами по-разному, но суды чаще принимают сторону налогоплательщика, так как компания не может проверить отсутствие контрагента по юридическому адресу и его регистрацию по утерянному паспорту: у нее нет на это прав (на это прямо указал в своем постановлении ФАС Северо-Кавказского округа<sup>21</sup>).

Пожалуй, только одна ситуация оценивается судами однозначно как признак отсутствия должной осмотрительности – нахождение официального руководителя предприятия в местах лишения свободы<sup>22</sup>.

В схемах по уходу от налогов «однодневки» могут прятаться за так называемые «прослой-

ки»: в этих случаях организация-покупатель приобретает товары не у фирмы-«однодневки», а у фирмы-«прослойки», которая, в свою очередь, закупает товары непосредственно у фирм-«однодневок».

В определении Конституционного Суда РФ от 16 октября 2003 г. № 329-О<sup>23</sup> было обращено внимание, что покупатель, приобретая товары у продавца, не обязан интересоваться субпоставщиками и проверять исполнение ими своих налоговых обязательств. Данная правовая позиция находит отражение в судебной практике, например, это подчеркивается в постановлении ФАС Поволжского округа от 5 апреля 2011 г.<sup>24</sup>

В завершение проводимого анализа отметим, что существуют обстоятельства, которые однозначно признаются судами в качестве признаков должной осмотрительности, проявленных налогоплательщиком при выборе контрагента. К ним следует отнести дополнительные проверочные мероприятия, такие как затребование документов об уплате НДС в прошлом налоговом периоде, проверка соответствия ИНН<sup>25</sup> и КПП<sup>26</sup> контрагента данным из ЕГРЮЛ<sup>27</sup>, первоначальная закупка товара в меньшем объеме по сравнению с последующей<sup>28</sup>, проверка наличия работников<sup>29</sup>, обращение к налоговым органам с просьбой о выдаче сведений об исполнении контрагентом налогового законодательства (даже в случае отказа)<sup>30</sup>.

Кроме того, по мнению судов, должная осмотрительность налогоплательщика проявляется и в случае, когда он затребовал от контрагента копии паспортов руководителей, оттиски печатей и образцы подписей<sup>31</sup>, копии уставов<sup>32</sup>, договор купли-продажи недвижимости, справки об отсутствии задолженности по платежам предыдущего собственника, справки о состоянии здания<sup>33</sup>, трудовой договор с руководителем<sup>34</sup>.

Если налогоплательщик «перестраховался» и совершил какое-то из перечисленных действий, то он гарантировал себе благосклонность суда. Особо отметим, что совершение этих действий не является обязательным для налогоплательщика, и если данные действия не производились, то суды не вправе этим обосновывать отсутствие должной осмотрительности.

Итак, нам удалось выявить значимые тенденции по оценке тех или иных признаков должной осмотрительности при выборе контрагента. Отметим, что по некоторым вопросам позиции судов варьируются в зависимости от округа; такую ситуацию необходимо преодолеть.



вать. Полагаем, что обобщение практики будет содействовать этому процессу.

Относительно оценочных понятий в судопроизводстве можно сделать несколько общих выводов:

1. В спорах на стыке налогового и гражданского права оценочные понятия являются вынужденными мерами по борьбе с уклонением от уплаты налогов.

2. Произвольное использование оценочных понятий недопустимо. Они должны существовать в рамках соответствующей доктрины и быть детализируемыми, т.е. привязываться к конкретным признакам, проверяемым фактами, а не к этическим категориям.

3. Обобщение судебной практики позволяет словесно выразить признаки, характеризующие оценочные понятия и тем самым приблизить их к объективности, обеспечить предсказуемость судебных решений.

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 12 октября 1998 г. № 24-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1.

<sup>2</sup> По ходатайству Министерства Российской Федерации по налогам и сборам о разъяснении постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 октября 1998 г. по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 25 июля 2001 г. № 138-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 2.

<sup>3</sup> См.: *Савсерис С. В.* Категория «недобросовестность» в налоговом праве. М., 2007. С. 42; *Пепеляев С. Г.* Комментарий к постановлению Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 53 // Налоговед. 2007. № 2. С. 8; *Щёкин Д. М.* Юридические презумпции в налоговом праве. М., 2002. С. 83; и др.

<sup>4</sup> Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды: постановление Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 53 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2006. № 12. С. 65–68.

<sup>5</sup> См.: *Щёкин Д. М.* О корректном применении в судебной практике критерия «необоснованная налоговая выгода» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации. 2009. № 7. С. 120.

<sup>6</sup> Постановление ФАС Московского округа от 10 октября 2012 г. по делу № А40-17366/12-75-79. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Постановление ФАС Московского округа от 18 октября 2012 г. по делу № А40-67490/11-107-292. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Постановление ФАС Московского округа от 18 октября 2012 г. по делу № А40-67490/11-107-292. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> *Нурмагамбетов А. А.* Оценочные понятия как критерии ограничения свободы гражданско-правового договора // Журнал рос. права. 2007. № 2. С. 136.

<sup>10</sup> См.: *Сасов К. А.* Солидарная ответственность в налоговом праве. М., 2011.

<sup>11</sup> В постановлениях Президиума ВАС РФ от 28 ноября 2006 г. № 9387/06, № 9680/06, № 9687/06 указано, что налогоплательщику должно быть известно о нарушениях его контрагентами своих налоговых обязанностей, поскольку по таким же операциям предыдущих периодов ему было отказано в возмещении НДС, и правомерность отказа установлена судебными актами.

<sup>12</sup> В постановлении Президиума ВАС РФ от 12 февраля 2008 г. № 12210/07 говорится, что общество не проявило надлежащей осмотрительности при заключении сделки купли-продажи здания, так как оно имело реальную возможность изучить историю взаимоотношений предшествующих собственников недвижимости, свидетельствующую о целенаправленном уклонении продавца от уплаты НДС.

<sup>13</sup> См., например: Письмо Минфина РФ от 10 апреля 2009 г. № 03-02-07/1-177. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Письмо Минфина РФ от 13 апреля 2011 г. № 03-02-08/123. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Постановления ФАС Поволжского округа от 31 мая 2011 г. по делу № А12-16813/2010, от 25 мая 2010 г. по делу № А55-21395/2009 (Определением ВАС РФ от 27 сентября 2010 г. № ВАС-13176/10 отказано в передаче дела в Президиум ВАС РФ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 19 октября 2010 г. по делу № А19-3822/10, от 25 марта 2010 г. по делу № А19-15776/09. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 27 июля 2010 г. № 505/10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Постановления ФАС Поволжского округа от 1 марта 2011 г. по делу № А65-9084/2010; ФАС Московского округа от 4 мая 2011 г. № КА-А40/4136-11-П, от 25 марта 2011 г. № КА-А40/1627-11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Постановление ФАС Поволжского округа от 21 февраля 2011 г. по делу № А55-12964/2009 (Определением ВАС РФ от 12 мая 2011 г. отказано в передаче дела в Президиум ВАС РФ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> См.: Постановления ФАС Московского округа от 23 мая 2011 г. № КА-А40/4584-11, от 21 июня 2011 г. № КА-А40/5675-11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> Постановления ФАС Московского округа от 21 июня 2011 г. № КА-А40/5675-11; ФАС Северо-Кавказского округа от 21 октября 2009 г. по делу № А53-6475/2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 8 апреля 2008 г. по делу № Ф08-1689/08-609А.

Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>22</sup> Постановление ФАС Московского округа от 18 мая 2011 г. № КА-А41/4171-11, от 24 октября 2007 г. № КА-А41/10549-07, ФАС Поволжского округа от 22 мая 2007 г. по делу № А55-16518/06 (Определением ВАС РФ от 5 августа 2007 г. отказано в передаче дела в Президиум ВАС РФ) . Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>23</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Экспорт-Сервис» на нарушение конституционных прав и свобод положениями абзаца первого пункта 4 статьи 176 Налогового кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 16 октября 2003 г. № 329-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> Постановление ФАС Поволжского округа от 5 апреля 2011 г. по делу № А49-5715/2010. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> Идентификационный номер налогоплательщика – цифровой код, упорядочивающий учет налогоплательщиков в Российской Федерации.

<sup>26</sup> Код причины постановки на учет в налоговые органы.

<sup>27</sup> Постановления ФАС Московского округа от 22 марта 2011 г. № КА-А40/566-11; от 15 января

2009 г. № КА-А40/12805-08. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> Постановление ФАС Уральского округа от 24 июля 2010 г. № Ф09-4733/10-С2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> Постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 14 июня 2011 г. по делу № А19-13472/10, от 24 мая 2011 г. по делу № А19-20761/10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>30</sup> Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 5 марта 2008 г. № Ф04-1408/2008(1506-А45-34), Определения ВАС РФ от 21 декабря 2007 г. № 17389/07, от 10 декабря 2007 г. № 16733/07. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>31</sup> Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 20 августа 2008 г. № Ф08-4867/2008. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>32</sup> Постановления ФАС Поволжского округа от 2 октября 2008 г. по делу № А55-723/08. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>33</sup> Постановление ФАС Московского округа от 25 сентября 2008 г. № КА-А40/8188-08-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>34</sup> Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 25 декабря 2008 г. № А33-2943/08-Ф02-6659/08. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Воронежский государственный университет*

*Смолицкая Е. Е., аспирант кафедры финансового права*

*E-mail: amylena@yandex.ru*

*Тел.: 8-950-76-38-214*

*Voronezh State University*

*Smolitskaya E. E., Post-graduate Student of Financial Law Department*

*E-mail: amylena@yandex.ru*

*Tel.: 8-950-76-38-214*

# УГОЛОВНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. КРИМИНАЛИСТИКА

А. Ю. Астафьев

Воронежский государственный университет

## ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДЬИ ПРИ РАССМОТРЕНИИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ В ОСОБОМ ПОРЯДКЕ

*Статья посвящена процессуальному положению судьи при рассмотрении дел в особом порядке. Автор полагает, что процедура постановления приговора при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением должна быть более подробно регламентирована в законе. Расширение дискреционных полномочий судьи в особом порядке повысит эффективность его процессуальной деятельности. Предлагается внести ряд изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* особый порядок, судебное следствие, доказывание, полномочия судьи.

## ON THE EFFICIENCY OF JUDICIAL ACTIVITY IN SUMMARY PROCEDURE

*The article is devoted to the legal standing of a judge in summary procedure. The author supposes that the summary procedure must be regulated in more detail in law. The extension of the discretionary powers of a judge will raise the efficiency of his activity in summary procedure. In conclusion the author proposes some legislative changes.*

*К e y w o r d s:* summary procedure, judicial investigation, proving, the powers of a judge.

Поступила в редакцию 6 мая 2013 г.

В практике применения уголовно-процессуального законодательства все явственнее проявляется тенденция возрастания числа дел, рассматриваемых в особом порядке. По всей вероятности, упрощенное судопроизводство, изначально предусмотренное как исключительный – «особый» – порядок, станет основной формой судебного разбирательства. Согласно данным судебной статистики, число дел, рассмотренных в особом порядке районными судами, стабильно увеличивается. В 2009 г. оно составило 50 % (292,4 тыс. дел); в 2010 г. – 54 % (296,0 тыс. дел); в 2011 г. – 58,8 % (298,3 тыс. дел). Схожая динамика наблюдается при рассмотрении дел мировыми судьями: в 2009 г. – 50,5 % (241,5 тыс. дел); в 2010 г. – 54,6 % (254,9 тыс. дел); в 2011 г. – 61 % (270,1 тыс. дел)<sup>1</sup>.

Несмотря на сравнительную простоту данной процедуры, обусловленную отсутствием процессуального конфликта, требующего разрешения, полагаем, что и в такой форме судопроизводства не теряет своей актуальности вопрос об эффективности процессуальной деятельности судьи.

Основные преимущества особого порядка для судьи более чем очевидны: экономия времени и минимальная вероятность отмены судебного решения. Бесспорно, ускоренное судопроизводство значительно облегчает работу судей и с прагматической точки зрения является более предпочтительным, чем разбирательство дела в обычном порядке. В период разработки действующего Уголовно-процессуального кодекса судебское сообщество неоднократно выступало за включение в него института сокращенного судебного следствия<sup>2</sup>. Вместе с тем среди судей имеет место и критическое

отношение к указанной форме судопроизводства. Заместитель председателя Кировского гарнизонного военного суда М. А. Торкунов полагает, что особый порядок «развращает судей, которые не спешат воспользоваться правом, а воспринимают положения закона скорее как обязанность рассмотреть дело в особом порядке, при наличии соответствующих условий»<sup>3</sup>. В то же время принятие решения вопреки согласованному мнению сторон требует осознанной мотивации, способности к самоконтролю. Возникающие у судьи сомнения в обоснованности предъявленного обвинения как на стадии подготовки дела к судебному заседанию, так и при рассмотрении дела порождают едва ли не большую моральную ответственность, чем при разбирательстве дела в обычном порядке.

Судья должен удостовериться в наличии оснований для рассмотрения дела в особом порядке, надлежащим образом изучив материалы дела и выяснив позицию обвиняемого. Согласие последнего с предъявленным ему обвинением означает согласие с указанными в обвинительном заключении (обвинительном акте): фактическими обстоятельствами совершенного преступления; оценкой субъективной стороны преступления; квалификацией совершенного деяния; размером вреда, причиненного преступлением. При этом суду необходимо проверить обоснованность предъявленного обвинения, а не формально выяснить позицию обвиняемого. Приведем пример из судебной практики:

Приговором Ленинского районного суда г. Ставрополя К. признан виновным в том, что он 04.03.2004 г. в период с 3 до 4 час. вступил в сговор с не установленными следствием лицами, которые, отогнув решетку на окне магазина «И», незаконно проникли в торговый зал, разбили стекла витринных стенов, откуда тайно похитили имущество на сумму 191 894 руб. При попытке скрыться преступники были замечены охранником магазина. Осознавая, что их действия стали носить открытый характер, виновные с места преступления скрылись. К. был задержан охранником магазина на месте преступления.

Президиум краевого суда отменил приговор, указав следующее. Суд признал обвинение обоснованным без учета того обстоятельства, что органами предварительного следствия не представлено достаточно доказательств, свидетельствующих о том, что умысел К. был направлен на открытое хищение чужого имущества. Из описания преступного деяния не усматривается, что К., обнаруженный охранником магазина, продолжал совершать незаконное изъятие имуще-

ства, предпринимал действия, которые помогли другим лицам скрыться с похищенным<sup>4</sup>.

Полагаем, что суду необходимо подробно объяснить подсудимому процессуальные последствия заявленного им ходатайства, т.е. недопустимость обжалования приговора по причине несогласия подсудимого с фактическими обстоятельствами признанного им обвинения, а также по вопросам доказанности обвинения и указать в приговоре, что такое разъяснение было сделано. Недопустимо формальное выполнение данного условия, когда судья ограничивается тем, что спрашивает у подсудимого, осознает ли он последствия заявленного ходатайства.

В УПК РФ не содержится каких-либо указаний относительно того, является ли признание обвиняемым гражданского иска обязательным условием рассмотрения дела в особом порядке. Верховный Суд РФ в постановлении Пленума от 5 марта 2004 г. первоначально разъяснил, что признание гражданского иска в полном объеме необходимо для проведения судебного разбирательства в особом порядке<sup>5</sup>. Однако впоследствии Верховный Суд РФ пересмотрел высказанную им позицию, признав, что в удовлетворении гражданского иска может быть отказано либо по иску принято решение о передаче его на рассмотрение в порядке гражданского судопроизводства, если это не повлечет изменения фактических обстоятельств дела<sup>6</sup>.

Из обобщений судебной практики следует, что согласие обвиняемого с предъявленными обвинениями не означает согласия с требованиями, изложенными в гражданском иске. Вопросы разрешения гражданских исков не всегда влияют на решение о рассмотрении уголовных дел в особом порядке. Обратимся к примеру из судебной практики:

Октябрьский районный суд г. Иваново в приговоре по делу Б. производство по взысканию компенсации морального вреда прекратил со ссылкой на отказ в поддержании иска потерпевших. Такой же позиции придерживается и судебная коллегия по уголовным делам Ивановского областного суда, отменяя приговор Ленинского районного суда в отношении Г. в части гражданского иска и направляя дело в этой части на рассмотрение в порядке гражданского судопроизводства и изменяя приговор Октябрьского районного суда в отношении У. с прекращением производства по гражданскому иску<sup>7</sup>.

Подобная практика представляется правильной. Согласно легальной дефиниции, данной в УПК РФ, обвинение представляет

собой утверждение о совершении определенным лицом деяния, запрещенного уголовным законом, выдвинутое в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом (п. 22 ст. 5). Обвинение не может включать в себя гражданский иск. Поэтому, предоставляя обвиняемому возможность реализовать свое право на рассмотрение дела в особом порядке, а потерпевшему – возможность заявления гражданского иска за пределами уголовного процесса, суд принимает максимально справедливое решение, удовлетворяющее интересам обеих сторон.

Судья должен выяснить конкретную позицию потерпевшего относительно возможности проведения упрощенного судебного разбирательства. Дело не может рассматриваться в особом порядке, если потерпевший оставляет данный вопрос на усмотрение суда. В УПК РФ недвусмысленно указывается на согласие потерпевшего, а не на учет его мнения при принятии соответствующего решения (ч. 1 ст. 314). Под обязательным согласием потерпевшего, на наш взгляд, должно пониматься согласие каждого потерпевшего, если по конкретному делу их несколько, например:

Приговор в отношении Моисеевой и Першиной был отменен судебной коллегией Пензенского областного суда, так как он был постановлен в нарушение ст. 314 УПК РФ, поскольку потерпевший Богданов не выразил в определенной и категоричной форме своего согласия на проведение судебного заседания по делу в особом порядке, оставив рассмотрение этого вопроса на усмотрение суда. Поскольку позиция потерпевшего по применению особого порядка выяснена не была, суд не мог принимать решение о проведении судебного заседания в особом порядке<sup>8</sup>.

Поскольку обязательного присутствия потерпевшего при рассмотрении дела в особом порядке не требуется, достаточно наличия в деле его письменного заявления о согласии на постановление приговора без проведения судебного разбирательства. Полагаем, что судом должно выясняться мнение потерпевшего относительно возможности рассмотрения дела в особом порядке при несогласии или частичном согласии обвиняемого с заявленным гражданским иском.

Недостаточная законодательная регламентация процедуры сокращенного судопроизводства порождает неизбежное судебское усмотрение. В законе не урегулирован вопрос о том, как следует поступать судье, если преступление совершено в соучастии и не все обвиняемые согласны на рассмотрение дела в особом порядке. В УПК РФ не предусмотрена

процедура выделения дела в отношении одного лица в связи с заявленным ходатайством об особом порядке судебного разбирательства. На наш взгляд, применение аналогии закона относительно выделения уголовного дела способно обеспечить эффективность процессуальной деятельности судьи. Очевидно, что таким образом будут учтены как интересы подсудимого, признающего предъявленное обвинение и рассчитывающего на смягчение наказания, так и интересы подсудимых, полагающих, что рассмотрение дел в обычном порядке будет для них более предпочтительным. Такое решение судьей процессуального конфликта между подсудимыми представляется оптимальным. Поэтому следует поддержать предложение о необходимости закрепления в УПК РФ права на заявление ходатайства о рассмотрении уголовного дела в особом порядке в отношении подсудимого, совершившего преступление в составе группы лиц, при условии отказа остальных соучастников преступления от рассмотрения уголовного дела в особом порядке судебного разбирательства<sup>9</sup>. В настоящее время возможность выделения уголовного дела судом предусмотрена лишь при проведении предварительного слушания по делам, рассматриваемым с участием присяжных заседателей, когда один или несколько подсудимых отказываются от суда присяжных (ч. 2 ст. 325 УПК РФ). Аналогичным образом может быть решен вопрос о выделении уголовного дела в отношении лица, ходатайствующего о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства. Для этого в законе необходимо предусмотреть дополнительное основание для проведения предварительного слушания – заявление ходатайства обвиняемого о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства.

Ряд спорных вопросов возникает не только в связи с назначением судебного разбирательства в особом порядке, но и относительно рассмотрения дела.

В соответствии с положениями УПК РФ судья не проводит в общем порядке исследование и оценку доказательств. Исследованы могут быть лишь обстоятельства, характеризующие личность подсудимого, и обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание (ч. 5 ст. 316). Таким образом, допускается частичное судебное следствие, однако исходя из ч. 1 ст. 316 УПК РФ, положения гл. 37, регламентирующие проведение судебного следствия, при рассмотрении дела в особом порядке не применяются. При этом очевидно, что иных процессуальных средств исследования обстоятельств уголовного дела, помимо

содержащихся в гл. 37, нет. Верховный Суд РФ в постановлении Пленума от 5 декабря 2006 г. № 60, корректируя Уголовно-процессуальный кодекс, признает возможным изучение дополнительно представленных материалов, а также допрос свидетелей по обстоятельствам, указанным в ч. 5 ст. 316. Думается, что для выяснения этих сведений следует предусмотреть в законе возможность проведения судебного следствия по правилам, предусмотренным гл. 37.

Сокращенное судебное следствие в особом порядке неизбежно порождает вопрос и о полномочиях судьи по инициативному исследованию доказательств. Допуская возможность возникновения у судьи сомнений в обоснованности обвинения, с которым согласился подсудимый, законодатель предусмотрел право судьи вынести постановление о прекращении судебного разбирательства в особом порядке (ч. 6, 7 ст. 316 УПК РФ). Логично, что для преодоления таких сомнений судья должен обладать определенными полномочиями по исследованию обстоятельств дела. Изучения материалов дела на стадии подготовки к судебному заседанию явно недостаточно. Некоторые авторы полагают, что при рассмотрении дела в особом порядке допустимы оглашения обвинительного заключения (акта) и некоторых материалов предварительного следствия, допроса подсудимого, а при необходимости – допросов потерпевших, свидетелей<sup>10</sup>. Данные предложения представляются вполне целесообразными, однако их применение требует устранения отмеченного выше противоречия между положениями УПК РФ.

Особый порядок представляет собой процессуальную форму, сочетающую в себе публичное и диспозитивное начала, и нуждается в совершенствовании в сторону усиления первого. Для обеспечения баланса интересов личности и государства процедура упрощенного судопроизводства должна стать более гибкой и предусматривать процессуальную активность участников процесса. Принцип диспозитивности ограничен правом судьи отказаться от рассмотрения дела в особом порядке и провести «полноценное» судебное следствие. Вместе с тем судья не располагает достаточными полномочиями для принятия обоснованного и мотивированного решения, как того требует закон (ч. 4 ст. 7). Более того, создается почва для злоупотребления дискреционной властью судьи по назначению рассмотрения дела в обычном порядке при наличии всех формальных условий для проведения ускоренного судебного разбирательства. Поэтому необходимо расширение процессуальных возможностей

судьи в особом порядке путем предоставления ему, наряду со сторонами, права проведения допроса подсудимого и потерпевшего, назначения экспертизы (для определения вменяемости подсудимого), допроса эксперта, приобщения к материалам уголовного дела дополнительных документов.

На основе изложенного, предлагаем внести в УПК РФ следующие изменения:

*Статья 229. Основания проведения предварительного слушания.*

*2. Предварительное слушание проводится:*  
*7) при наличии ходатайства обвиняемого о проведении судебного разбирательства в порядке, предусмотренном гл. 40 настоящего Кодекса.*

*Статья 314. Основания применения особого порядка принятия судебного решения.*

*5. Если ходатайство о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства заявляет один или несколько из участвующих в деле подсудимых, уголовное дело в отношении этого подсудимого (подсудимых) выделяется в отдельное производство. При этом судом должно быть установлено, что выделение уголовного дела в отдельное производство не будет препятствовать всесторонности и объективности разрешения уголовного дела, рассматриваемого в обычном порядке. При невозможности выделения уголовного дела в отдельное производство уголовное дело в целом рассматривается судом в обычном порядке.*

*Статья 316. Порядок проведения судебного заседания и постановления приговора.*

*1. Судебное заседание по ходатайству подсудимого о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства в связи с согласием с предъявленным обвинением проводится в порядке, установленном главами 35 – 37 настоящего Кодекса, с учетом требований настоящей статьи.*

*6.1. Для проверки обоснованности обвинения и исследования обстоятельств, характеризующих личность подсудимого, и обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание, судьей по собственной инициативе либо по ходатайству сторон могут проводиться судебно-следственные действия, предусмотренные статьями 274, 275, 282, 283, 286 настоящего Кодекса.*

<sup>1</sup> Обзоры деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2009, 2010, 2011 гг. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=80> (дата обращения: 11.04.2013).

<sup>2</sup> См.: Милицин С. Совет судей голосует за сделки о признании вины // Рос. юстиция. 1998. № 6.

С. 4–5 ; Постановление Совета судей РФ от 2 апреля 1999 г. № 10. URL: <http://www.ssrf.ru> (дата обращения: 11.04.2013).

<sup>3</sup> Торкунов М. Общественная опасность преступления и личности преступника при рассмотрении уголовных дел в особом порядке законодателем не учтена // Уголовное право. 2006. № 3. С. 87.

<sup>4</sup> Обобщение судебной практики по уголовным делам Ставропольского краевого суда за I полугодие 2005 г. URL: <http://www.stavsud.ru/OLD-2009-09/2/krajsud/praktika/doc556> (дата обращения: 11.04.2013). См. также: Обобщение судебной практики Оренбургского областного суда по уголовным делам, рассмотренным в особом порядке судебного разбирательства за 2009 г. и I полугодие 2010 г. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант». Верховный Суд РФ указал на недопустимость проведения судебного заседания по правилам гл. 40 УПК, если у судьи возникли сомнения относительно содержащихся в деле доказательств (см.: Меркушов А. Е. Некоторые вопросы практики применения судами уголовно-процессуальных норм при осуществлении правосудия // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 8. С. 31).

<sup>5</sup> Пункт 28 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 марта 2004 г. № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2004. № 5. Соответствующим образом стала складываться и судебная практика: обязательным условием рассмотрения дела в особом порядке считалось полное признание обвиняемым

гражданского иска (см., например: *Медведский А.* Особый порядок судебного разбирательства требует особого внимания (о применении главы 40 УПК РФ судами Курской области). URL: [http://oblsud.krs.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=45](http://oblsud.krs.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=45) (дата обращения: 11.04.2013).

<sup>6</sup> Пункт 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 декабря 2006 г. № 60 (в ред. от 24.02.2010) «О применении судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См.: *Соловьев В. Л.* Применение особого порядка судебного разбирательства по уголовным делам. URL: [http://www.oblsud.ivanovo.ru/view.php?fn=content/suddoc/sudpraktika/u\\_noname12](http://www.oblsud.ivanovo.ru/view.php?fn=content/suddoc/sudpraktika/u_noname12) (дата обращения: 11.04.2013).

<sup>8</sup> См.: *Бирюков Н.* Проблемы практики применения особого порядка принятия судебного решения // Рос. судья. 2005. № 4. С. 22.

<sup>9</sup> См.: *Конин В. В.* Оптимизировать институт особого порядка судебного разбирательства – требование времени // Мировой судья. 2008. № 2. С. 18–20.

<sup>10</sup> См.: *Петрухин И.* Роль признания обвиняемого в уголовном процессе // Рос. юстиция. 2003. № 2. С. 26; *Белоковильский М. С., Гуртовенко Э. С., Игнатов С. Д.* Процедура инициирования рассмотрения дела в особом порядке : проблемы правоприменения и направления совершенствования правового регулирования // Вестник Удмуртского ун-та. Серия «Экономика и Право». 2011. Вып. 4. С. 97–98.

*Воронежский государственный университет*

*Астафьев А. Ю., преподаватель кафедры уголовного процесса*

*E-mail: woltgam@rambler.ru*

*Тел.: 8-950-759-13-63*

*Voronezh State University*

*Astafiev A. Yu., Lecturer of the Criminal Procedure Department*

*E-mail: woltgam@rambler.ru*

*Tel.: 8-950-759-13-63*

# МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

---

**Д. В. Галушко**

Воронежский государственный университет

## ИНСТИТУТ ПРИЗНАНИЯ ГОСУДАРСТВ В ПРАКТИКЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА / СОЮЗА

*Исследуется практика ЕС относительно признания новых государств после распада СССР и Югославии, а также Косово. Рассмотрены некоторые аспекты деятельности Арбитражной комиссии Конференции по Югославии.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* признание государств, Европейское сообщество, Европейский союз.

## INSTITUTE OF RECOGNITION OF STATES IN THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITY / UNION

*The practice of the European union concerning the recognition of new states after the collapse of the Soviet Union and Yugoslavia, and Kosovo is analyzed in the article. The author examined some aspects of the activities of the Arbitration Commission of the Conference on Yugoslavia.*

*К e y w o r d s:* recognition of States, the European community, the European union.

Поступила в редакцию 15 мая 2013 г.

Признание в международном праве представляет собой международно-правовое действие субъекта международного права, которым он констатирует наличие юридически значимого события, факта или поведения субъекта международного права. Признание означает, что государство признает новое государство как юридическое лицо со всеми правами и обязанностями, вытекающими из международного права<sup>1</sup>.

В настоящее время международно-правовая доктрина далека от единства. Объясняется это прежде всего тем, что данный институт особенно тесно связан с политикой, а также тем, что с переменами в международной системе меняется его содержание. Поэтому едва ли можно удивляться тому, что попытка Комиссии международного права ООН кодифицировать относящиеся к институту нормы так ничем и не завершилась. Решающую роль в регулировании признания играют основные принципы международного права, а также

практика государств и международных организаций<sup>2</sup>.

Рассмотрим некоторые примеры из практики Европейского сообщества (с 1993 г. – Европейского союза) относительно признания новых государств.

Период создания Европейского союза в начале 90-х гг. прошлого столетия был ознаменован крупными изменениями на политической карте мира – распадом СССР и Югославии. Образование новых государств из республик бывших стран – участниц социалистического блока предопределило необходимость выработки единой позиции государств – членов Европейского сообщества в отношении признания вновь возникших государств.

В создавшихся условиях, когда распад двух крупнейших социалистических федераций СССР и Югославии становился реальностью, Европейское сообщество как действенная региональная организация не могла оставаться безучастной к этим процессам. Осознание того факта, что в рамках Организации Объединенных Наций в целом и Совета Безопасности в



частности принятие решений осложнено проблемами как процедурного, так и фактического характера, подтолкнуло ЕС к возложению на себя ответственности по признанию новых государств, образовавшихся в результате распада СССР и Югославии<sup>3</sup>.

Совет министров Европейского сообщества на заседании 27 августа 1991 г. принял решение об образовании Арбитражной комиссии Конференции по Югославии (The Arbitration Commission of the Conference on Yugoslavia). Состав данной Комиссии включал глав конституционных судов из пяти стран – членов ЕС. Главой Арбитражной комиссии был назначен Председатель Конституционного совета Франции Роберт Бадинтер (Robert Badinter). По фамилии своего главы данный орган часто именуется «Комиссия Бадинтера». Главной целью деятельности Комиссии было оказание правовой помощи Конференции по Югославии. Так, в период с 1991 по 1993 г. Комиссией Бадинтера было сделано 15 заключений по правовым вопросам, касающимся распада СФРЮ.

16 декабря 1991 г. Европейским сообществом была принята Декларация «Руководящие принципы для признания новых государств в Восточной Европе и Советском Союзе»<sup>4</sup>. В соответствии с данным документом государства, претендующие на признание, должны были предоставить гарантии соблюдения следующих условий:

- уважение Устава ООН и обязательств, принятых в соответствии с Хельсинкским заключительным актом и Парижской хартией, особенно касающихся верховенства закона, демократии и прав человека;

- предоставление гарантий соблюдения прав этнических и национальных групп и меньшинств в соответствии с обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ;

- уважение нерушимости всех границ, которые могут быть изменены только мирным путем по соглашению сторон;

- принятие всех обязательств в области разоружения, нераспространения ядерного оружия, безопасности и региональной стабильности;

- решение всех вопросов, касающихся правопреемства, и региональных споров при помощи заключения соглашений.

Одновременно с указанной Декларацией была также принята специальная Декларация по Югославии, положения которой во многом основывались на содержании «Руководящих принципов...». Само название Декларации говорит о том, что ее действие распространяется на бывшие югославские и советские

республики. Декларация по Югославии касается только бывших югославских республик. При принятии Декларации о «Руководящих принципах...» не делалось различия, какие из требований будут применяться к бывшим югославским республикам, а какие к бывшим советским. Но на деле различие было<sup>5</sup>.

Признание бывших советских республик со стороны стран ЕС произошло сразу же после прекращения существования Советского Союза. В отношении Российской Федерации как страны – продолжателя СССР термин «признание» не употреблялся. В отношении остальных бывших союзных республик 31 декабря 1991 г. Европейским сообществом было распространено заявление о том, что в связи с завершением Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Молдовы, Туркменистана, Украины и Узбекистана о соблюдении ими положений «Руководящих принципов...», страны – члены ЕС готовы к процессу признания этих государств. Оставшиеся республики – Кыргызстан, Таджикистан и Грузия – также получили признание членов ЕС в начале 1992 г. Таким образом, процесс международно-правового признания республик бывшего СССР состоялся сравнительно быстро и без особых проблем.

В отношении бывших югославских республик ЕС была занята несколько иная позиция. Государства-члены ЕС согласились признать независимость всех этих государств при соблюдении последними некоторых условий, касающихся выражения республиками желания быть признанными в качестве независимых государств, взятия ими на себя обязательств, вытекающих из «Руководящих принципов...», поддержки усилий Генерального секретаря и Совета Безопасности ООН, продолжения работы Конференции по Югославии.

В итоге из шести республик, входивших в состав бывшей СФРЮ, только четыре – Словения, Хорватия, Босния и Герцеговина, Македония – просили страны – члены ЕС о признании. Сербия и Черногория не стали делать этого, подчеркивая, что они являются продолжателями международной правосубъектности Югославии, поэтому не нуждаются ни в каком дополнительном признании их как субъектов международного права.

Просьбы о признании бывших югославских республик были переданы для дачи заключения Арбитражной комиссии Бадинтера. Арбитражная комиссия в отношении отдельно каждого государства приняла решения относительно их соответствия критериям признания, предусмотренных в «Руководящих принципах...».

В отношении просьбы Словении комиссия заключила, что это государство в полной мере соответствует всем необходимым условиям для признания. Такое же заключение было дано и в отношении Хорватии, но с одной оговоркой. Арбитражная комиссия Бадинтера указала на необходимость внесения изменений в Конституцию страны о специальном статусе национальных меньшинств.

В отношении просьбы Боснии и Герцеговины комиссия рекомендовала провести общенациональный референдум. Следуя этой рекомендации, Босния и Герцеговина провела референдум с 29 марта по 1 апреля 1992 г., в результате которого более 60 % граждан страны проголосовали за принятие решения о независимости. Сербское меньшинство бойкотировало данный референдум и 9 января 1992 г. провозгласило создание Сербской Республики Боснии и Герцеговины, что вызвало фактически состояние гражданской войны на территории бывшей Югославской Республики. Несмотря на это, государства – члены ЕС и Соединенные Штаты Америки 7 апреля 1992 г. признали независимость Боснии и Герцеговины, а 22 мая 1992 г. это государство стало членом ООН.

Арбитражная комиссия рассматривала просьбу о признании Македонии в свете положений Декларации по Югославии, касающихся обеспечения отсутствия территориальных претензий к соседним государствам – членам ЕС, прежде всего по отношению к Греции. В связи с этим в Конституцию Македонии была внесена поправка, закрепляющая, что «Республика Македония не имеет территориальных претензий к соседним государствам». После этого Арбитражная комиссия пришла к выводу, что Македония соответствует всем необходимым требованиям для признания<sup>6</sup>.

Учитывая позицию Греции, государства – члены ЕС долгое время отказывали Македонии в признании, и только к 1993 г. она была признана многими членами ЕС, а 8 апреля 1993 г. принята в ООН под временным названием «Бывшая Югославская Республика Македония» (The former Yugoslav Republic of Macedonia, FYROM).

В целом относительно признания бывших югославских республик уже в Первом Заключении Арбитражной комиссии Бадинтера было указано, что «существование или прекращение существования государства является вопросом факта, признание со стороны других государств имеет чисто декларативное значение»<sup>7</sup>.

Однако в последующем государства – члены ЕС начали выдвигать для признания определенные критерии, которым должно

соответствовать новое государство. И уже Арбитражная комиссия Мирной конференции по Югославии в заключении № 10, развивая эту мысль, указала: «Признание является дискреционным актом, который другие государства могут осуществить в тот момент, который они выберут, в той форме, в которой они пожелают, и без каких-либо условий, если не считать одного – уважения императивных норм общего международного права»<sup>8</sup>.

Еще более противоречивым как с точки зрения международного права, так и по соображениям политической целесообразности стало признание значительным числом государств мира независимости бывшего сербского автономного края Косово, провозглашенной 17 февраля 2008 г.

17 февраля 2008 г. парламент Косово принял Декларацию независимости Косово, в которой было провозглашено, что Косово является независимым и суверенным государством; подчеркивалось желание Косово в будущем стать членом Европейского союза, а также полное принятие принципов Устава ООН, Хельсинкского акта и других документов ОБСЕ. Парламент также объявил, что Косово не имеет никаких территориальных претензий к своим соседям и отказывается от угрозы или применения силы, несовместимых с положениями Устава ООН.

Провозглашение независимости Косово однозначно поддержали США и их ближайшие союзники, подавляющее большинство государств – членов ЕС, европейские государства, которые стремятся к членству в ЕС, а также некоторые другие европейские государства. Независимость Косово не признали Россия и Китай, являющиеся постоянными членами Совета Безопасности ООН, все страны – члены СНГ, а также большинство других стран мира.

Сербия, пытаясь противодействовать процессу признания Косово, решила вынести вопрос о правомерности провозглашения независимости Косово в Международный суд ООН. Генеральная Ассамблея ООН 8 октября 2008 г. приняла предложенную Сербией резолюцию 63/3 «Просьба о вынесении Международным судом консультативного заключения относительно того, соответствует ли одностороннее провозглашение независимости Косово нормам международного права»<sup>9</sup>.

В резолюции указывалось, что Генеральная Ассамблея, памятуя о целях и принципах Организации Объединенных Наций, принимая во внимание ее функции и полномочия по Уставу ООН, напоминая, что 17 февраля 2008 г. временные институты самоуправления

Косово провозгласили независимость от Сербии, сознавая, что этот акт был неоднозначно воспринят членами ООН в плане его соответствия действующим нормам международного правопорядка, постановляет: в соответствии со ст. 96 Устава ООН просить Международный суд, согласно ст. 65 Статута Суда, вынести консультативное заключение по следующему вопросу: соответствует ли одностороннее провозглашение независимости временными институтами самоуправления Косово нормам международного права?

При голосовании документ поддержали 77 государств, против проголосовали 6 членов, а 74 государства, в том числе и большинство государств – членов ЕС, воздержались.

В ходе открытого судебного заседания с 1 по 11 декабря Суд заслушал мнения по этому вопросу представителей 30 заинтересованных государств – членов ООН. Представители края заявили, что принятие декларации является завершением пути к определению окончательного статуса Косово и актом реализации права народа на самоопределение. С этой точкой зрения согласились 69 государств, в том числе США, Германия, Албания, Саудовская Аравия. В результате рассмотрения запроса Суд пришел к выводу о том, что Декларация о провозглашении независимости Косово в целом не нарушает никаких международных актов или резолюций Совета Безопасности, в том числе положений резолюции 1244 и, следовательно, не противоречит нормам международного права.

Таким образом, можно наблюдать отсутствие единства позиций и мнений относительно признания Косово как нового государства – субъекта международного права среди государств – членов Европейского союза.

Рассмотренные примеры из практики Европейского сообщества / союза подтвердили мнение о том, что признание новых государств на международной арене до сих пор остается скорее политической проблемой, чем проблемой правовой: принимая решение о признании вновь образованных государств, страны – члены ЕС скорее принимали во внимание собственные политические интересы, чем применяли международно-правовые критерии. Кроме того, по нашему мнению, деятельность структур ЕС, в частности Арбитражной комиссии Конференции по Югославии, не способствовала в полной мере последовательному закреплению на правовом уровне единообразных критериев для признания вновь образованных государств.

<sup>1</sup> См.: Бирюков П. Н. Международное право : учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 152.

<sup>2</sup> См.: Лукашук И. И. Международное право : общая часть : учеб. для студентов юрид. фак. и вузов. М., 2005. С. 346.

<sup>3</sup> См.: Гасымов Ф. Р. Признание государств и правительств, современная международно-правовая теория и практика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005.

<sup>4</sup> Declaration on the «Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union». URL: <http://207.57.19.226/journal/Vol4/No1/art6.html> (дата обращения: 10.05.2013).

<sup>5</sup> См.: Гасымов Ф. Р. Указ. соч.

<sup>6</sup> См.: Turk D. Recognition of States. A Comment // European Journal of International Law. 1993. Vol. 4. P. 69.

<sup>7</sup> Conference on Yugoslavia Arbitration Commission : Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia // 31 I.L.M. 1488 (1992). P. 1507.

<sup>8</sup> Там же. P. 1525.

<sup>9</sup> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/470/99/PDF/N0847099.pdf?OpenElement> (дата обращения: 10.05.2013).

*Воронежский государственный университет*

*Галушко Д. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права*

*E-mail: galushko@law.vsu.ru;  
galushkodv@gmail.com*

*Тел.: 8 (473) 255-84-92*

*Voronezh State University*

*Galushko D. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the International and European Law Department*

*E-mail: galushko@law.vsu.ru;  
galushkodv@gmail.com*

*Tel.: 8 (473) 255-84-92*

О. В. Панюшкина

Воронежский государственный университет

## О СОЗДАНИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ УГОЛОВНЫХ ДОСЬЕ (ECRIS), А ТАКЖЕ ЕЕ ВСПОМОГАТЕЛЬНОЙ РОЛИ В ДЕЛЕ ВЗАИМНОГО ПРИЗНАНИЯ ПРИГОВОРОВ И УЧЕТА ОСУЖДЕНИЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

*Рассматриваются вопросы создания и функционирования в Евросоюзе Европейской информационной системы уголовных досье (ECRIS); анализируются ее цели, задачи, специфические механизмы, используемые для передачи информации об осуждении, правила, по которым осуществляется такая передача между компетентными органами государств – членов ЕС. В статье приведен обзор Руководства для практиков по эксплуатации ECRIS, созданного в помощь судьям, прокурорам, компетентным органам, работающим с системой. Определяется роль и значение ECRIS в усовершенствовании обмена информацией по осуждениям в Союзе, а также в деле взаимного признания осуждений (приговоров) в ЕС.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* право ЕС, обмен информацией об осуждениях, принцип взаимного признания приговоров в ЕС, учет осуждений, информационные системы ЕС, Европейская информационная система уголовных досье (ECRIS).

## ABOUT CREATION AND FUNCTIONING OF THE EUROPEAN INFORMATION SYSTEM OF CRIMINAL RECORDS (ECRIS), AND SUPPORTING ROLE IN THE MUTUAL RECOGNITION OF JUDGMENTS AND ACCOUNTING CONVICTED IN THE EUROPEAN UNION

*Article deals with different aspects of creation and functioning in the European Union of the European Criminal Records Information System (ECRIS). Among issues analyzed: ECRIS's purposes and tasks, it's specific mechanisms used for exchange of information on convictions, rules, governing such exchange between competent authorities of EU member states. The article gives an overview of The Manual for practitioners on ECRIS created to facilitate the usage of the system, it's common understanding by judges, prosecutors and competent central authorities dealing with the System. The role of ECRIS in improvement of exchange of information on convictions and in mutual recognition of convictions (sentences) in EU is defined.*

*Key words:* EU law, exchange of information extracted from criminal record, principle of mutual recognition of final decisions in criminal matters in EU, taking individual's convictions into account, EU information systems, European Criminal Records Information System.

Поступила в редакцию 5 февраля 2014 г.

В настоящее время в Европейском союзе (далее – ЕС) создана и действует Европейская информационная система уголовных досье (ECRIS)<sup>1</sup>, основная цель которой – облегчить, ускорить и стандартизировать обмен информацией об осуждениях между государствами – членами ЕС, создать общий канал для свободного движения такой информации.

Информация о наличии осуждения, возникшего в результате вынесения приговора судом иностранного государства, может быть

необходима для признания соответствующего приговора с целью: 1) определения наличия признаков рецидива преступлений, назначения соответствующего наказания, вида исправительного учреждения, а также прекращения условного порядка отбывания наказания, условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, отмены отсрочки исполнения наказания; 2) исполнения изъятий прав (дисквалификаций), не наложенных по приговору суда, а осуществляемых в любом случае при наличии осуждения. Безусловно, информация об осуждении может быть так-

© Панюшкина О. В., 2014

же необходимой и для выявления случаев действия принципа *ne bis in idem* – при уголовном разбирательстве по поводу того же преступления, в отношении того же лица, но если в последнем случае можно рассчитывать на то, что обвиняемое лицо само объявит о наличии соответствующего осуждения, то в двух указанных выше – рассчитывать приходится только на эффективность и своевременность обмена информацией об осуждениях между компетентными государственными органами (как следствие, возможность оперативного получения от них информации об осуждениях лица – для применения дисквалификаций).

Ярким примером тому является громкое дело 2004 г. в отношении М. Фурнире. Француз по национальности, в июне 1987 г. он был приговорен судом присяжных департамента Эссон (Франция) к семи годам лишения свободы за развратные действия в отношении несовершеннолетних. После отбытия наказания, в начале 1990-х гг. Фурнире переехал в Бельгию, где устроился на работу воспитателем в местную школу<sup>2</sup>. Очевидно, подобное стало возможным из-за отсутствия своевременной информации об осуждении во Франции и, соответственно, ненаступления общеправовых последствий наличия судимости – применения дисквалификации в виде запрета заниматься определенными видами деятельности (работа с детьми) при наличии осуждения (в рассматриваемом случае при совершении преступлений сексуального характера). В результате с начала 1990-х гг. по 2003 г. М. Фурнире изнасиловал и убил еще девять несовершеннолетних жертв на территории Бельгии и Франции<sup>3</sup>.

Дело Фурнире 2004 г. и множество последующих исследований показали<sup>4</sup>, что национальные судебные и иные компетентные органы часто используют в своей деятельности только информацию об осуждениях, которая есть в национальных реестрах, не имея никакого понятия об осуждениях в других странах. В результате преступники могут избежать последствий своего криминального прошлого, просто переехав в другую страну ЕС.

Дело М. Фурнире получило большой общественный резонанс, а вопрос об усовершенствовании обмена информацией по осуждениям в Союзе привлек внимание на самом высоком уровне – уровне институтов ЕС<sup>5</sup>. После проведения в 2004 г. исследований и анализа общего состояния обмена информацией об осуждениях в ЕС Комиссия ЕС пришла к выводу, что существующие правовые и организационные механизмы такого обмена содержат явные пробелы, функционируют хаотично и мед-

ленно, более не отвечают нуждам судебного сотрудничества в условиях существования на территории ЕС пространства без внутренних границ<sup>6</sup> (в то время рассматриваемый вопрос регулировался международно-правовыми инструментами – конвенциями: Европейской конвенцией о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г.<sup>7</sup> с дополнительными протоколами 1978<sup>8</sup> и 2001 гг., Шенгенской конвенцией 1990 г.<sup>9</sup> и в некоторых аспектах<sup>10</sup> – конвенцией о Европоле 1995 г.<sup>11</sup>, которые предлагали систему международного сотрудничества по указанным вопросам, основанную на традиционных механизмах<sup>12</sup>). Комиссия ЕС особенно отмечала, что «недавние трагические события, связанные с делами о педофилии в том числе, показали серьезные сбои в работе систем обмена информацией об осуждениях между государствами – членами ЕС»<sup>13</sup>. И Комиссия ЕС, и Европейский совет в Заключениях сессии Европейского совета от 25 марта 2004 г.<sup>14</sup> указали на необходимость срочного улучшения качества обмена такой информацией в Союзе. Приверженность этой цели была вновь подтверждена положениями Гаагской программы развития пространства свободы, безопасности и правосудия на период 2004–2009 гг.<sup>15</sup>

В результате уже в октябре 2004 г. Европейская комиссия выступила с Предложением о принятии Решения Совета об обмене информацией, извлеченной из уголовного досье<sup>16</sup>. Так началось формирование пакета инициатив, который стал отправной точкой для изменения механизмов обмена информацией по осуждениям в ЕС, а впоследствии – появления информационной системы ЕС для передачи информации об осуждениях (ECRIS).

В вышеуказанный комплекс также вошли:

а) Инициатива Бельгии 2004 г. о принятии Рамочного решения Совета о признании и исполнении в Европейском союзе изъятий прав, возникающих при наличии осуждений за преступления сексуального характера, совершенных в отношении несовершеннолетних;

б) Предложение Комиссии ЕС 2005 г. о принятии Рамочного решения об учете предыдущих осуждений в государствах – членах ЕС в случае возбуждения новых дел<sup>17</sup>;

в) Предложение Комиссии о принятии Рамочного решения Совета об организации и содержании обмена информацией, извлеченной из уголовного досье между государствами – членами ЕС<sup>18</sup> (необходимо отметить, что данное Предложение было сформировано 22 декабря 2005 г., уже после принятия Решения Совета об обмене информацией, извлеченной из уголовного досье, основанного на Предложении Комиссии 2004 г.);

г) в течение 2006–2007 гг. Комиссией был разработан проект Решения Совета об установлении ECRIS как технического средства для обмена информацией, извлеченной из уголовного досье<sup>19</sup>.

Выдвижение инициатив в указанных направлениях представляется вполне логичным. Осознание необходимости усовершенствования сотрудничества по обмену информацией об осуждениях в ЕС привело к возникновению как минимум следующих трех вопросов, которые надо было решать.

Первый. *По каким правилам будет осуществляться указанный обмен информацией (кем, в какие сроки, на каких условиях и др.)?*

Ответ на этот вопрос первоначально дало Решение Совета 2005 г. об обмене информацией, извлеченной из уголовного досье<sup>20</sup>. Оно устанавливало обязанность каждого государства – члена ЕС определить компетентный центральный орган, который через регулярные интервалы отправлял бы информацию об осуждениях физических лиц в государства гражданства. Данный документ позволял также отправлять запросы о наличии осуждения в стандартизированной форме, устанавливал сроки для ответа на такие запросы<sup>21</sup>.

Второй вопрос. *В каких основных целях будет осуществляться ускоренный обмен информацией об осуждениях?*

Говоря о необходимости своевременной передачи правильной и полной информации об осуждении в государство гражданства осужденного лица, возникает вопрос, зачем? Может ли она быть там использована? Будет ли она использована (иначе информационный обмен приобретает чисто справочный характер)? Именно поэтому в ЕС были разработаны предложения по распространению действия принципа взаимного признания<sup>22</sup> на осуждения, возникшие в результате вынесения приговора судом государства – члена ЕС, определены направления такого признания (в целях уголовно-правового и общеправового учета осуждений). Динамика создания правил, в соответствии с которыми можно воспользоваться информацией об осуждении, к сожалению, разная. В отношении общеправового учета осуждений Комиссия в 2006 г. установила предпочтительным «секторальный подход» и закрепила курс на принятие отдельных актов вторичного права, устанавливающих действия конкретных дисквалификаций при наличии осуждений государств – членов ЕС за конкретные правонарушения<sup>23</sup>. То есть информация об осуждении лица, даже переданная быстро и правильно, может быть использова-

на для возникновения лишь ограниченного круга изъятий прав (дисквалификаций) в отношении лица, осужденного за совершение определенного вида правонарушения. Необходимо отметить, что, например, вышеуказанная Инициатива Бельгии 2004 г. так и не была реализована. Вместе с тем именно в ней, помимо прочего, указывалось также и на необходимость скорейшего усовершенствования обмена информацией по осуждениям в ЕС.

В отношении создания правил признания осуждений в ЕС с целью их уголовно-правового учета ситуация складывалась более позитивно. В 2008 г. было принято Рамочное решение Совета ЕС об учете предыдущих осуждений в государствах – членах ЕС в случае возбуждения новых дел<sup>24</sup>. Решение распространило принцип признания приговоров в ЕС на все предшествующие приговоры в отношении конкретного лица. По Решению (п. 1 и 2 ст. 3) «иностранное» осуждение влекут предусмотренные национальным законодательством последствия. Таким образом, данное Рамочное решение признает любой эффект от «иностранного» осуждения, который закреплен в национальном праве. Информация об осуждении лица может быть использована в рамках нового уголовного разбирательства по другому делу для решения следующих вопросов: а) о возникновении рецидива преступлений, назначении наказания, определении вида исправительного учреждения; б) прекращении условного порядка отбывания наказания, условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, отмены отсрочки исполнения наказания.

Таким образом, окончательно оформились цели ускорения и совершенствования обмена информацией по осуждениям в ЕС, и с новой остротой встал третий вопрос.

*По каким каналам можно быстро и эффективно передавать информацию об осуждении?* В отмеченном выше проекте Решения Совета ЕС Комиссия ЕС видит один путь – создание новой информационной системы ЕС, что и воплотилось в жизнь с принятием Решения Совета об установлении Европейской информационной системы уголовных досье (ECRIS) в целях применения ст. 11 «Формат и другие пути организации и облегчения обмена информацией об осуждениях» Рамочного решения 2009/315/ПВД.

В результате рассмотренного выше процесса в 2009 г. в ЕС рождается новая информационная система – Европейская информационная система уголовных досье (ECRIS).

К принятию указанного Решения Совета ЕС назрела необходимость усовершенствования и

дополнения правил обмена информацией об осуждениях, установленных Рамочным решением 2005 г. Как отмечает Комиссия ЕС, оно не привнесло фундаментальных изменений в обмен информацией и было первым шагом на пути преодоления недостатков в решении данного вопроса<sup>25</sup>. Более глубокое, системное реформирование всей системы обмена информацией об осуждениях принесло принятие Рамочного решения Совета об организации и содержании обмена информацией, извлеченной из уголовного досье между государствами – членами ЕС 2009 г.<sup>26</sup>

Оно вместе с Решением Совета об установлении Европейской информационной системы уголовных досье (ECRIS) в целях применения ст. 11 Рамочного решения 2009/315/ПВД – правовые основы функционирования ECRIS. Эти документы определяют порядок передачи информации об осуждении, обязательства по хранению и структуру компьютеризированной системы обмена информацией. ECRIS – децентрализованная система, которая объединяет уголовные реестры государств – членов ЕС через сеть S-TESTA, управляемую Комиссией ЕС. Данные об осуждениях хранятся в национальных уголовных реестрах государства гражданства осужденного лица, это касается и осуждений государства гражданства, и данных об осуждениях, полученных из других государств – членов ЕС. Таким образом, каждая страна ЕС является центральным хранилищем всей информации по осуждениям своих граждан, а обмен такой информацией осуществляется электронным путем через S-TESTA по запросу, т.е. государства – члены ЕС не имеют прямого доступа к уголовным реестрам друг друга.

Компетентные центральные органы государств – членов ЕС должны незамедлительно обмениваться информацией о возникающих и прошлых осуждениях (а также обо всех изменениях в отношении таких данных)<sup>27</sup>.

На момент принятия указанных выше документов ЕС 16 государств-членов (Бельгия, Чехия, Франция, Германия, Испания, Италия, Люксембург, Литва, Латвия, Болгария, Швеция, Словакия, Словения, Нидерланды, Польша и Великобритания) уже осуществляли электронный обмен информацией об осуждениях в рамках пилотного проекта под названием «Сеть судебных реестров» (Network of Judicial Registers – NJR). Развитие этого проекта и его достижения, а именно IT-архитектура и справочные таблицы, стали основным вдохновением для системы ECRIS (в настоящее

время проект NJR постепенно прекращает свою работу)<sup>28</sup>.

Вся информация об осуждениях зашифрована (система кодов, где каждому коду соответствует определенный состав преступления или вид наказания), структурирована в соответствии с predetermined форматом (две справочные таблицы, в которых указаны списки преступлений и наказаний и соответствующие им коды). Информация включает в себя не только состав совершенного преступления, вид назначенного наказания, но и биографические данные и дополнительную информацию (отпечатки пальцев, если такая информация имеется и может быть передана электронным путем).

К слову, такая же информация (а скорее какая-то ее часть) может быть получена через некоторые другие информационные системы (например, Шенгенская информационная система, Визовая информационная система), но для использования полученной информации в целях проверки криминального прошлого лица она должна быть получена только с помощью системы ECRIS<sup>29</sup>. В то же время личные данные осужденного лица, предоставленные для использования при новом уголовном разбирательстве по поводу другого преступления могут быть использованы только с целью уголовно-правового учета осуждений, использование в любых других целях требует согласия предоставляющего информацию государства. Второй вариант использования информации об осуждении, который предоставляет Рамочное решение 2009 г. – для любых иных целей.

В частности, речь идет о возможности предоставлять информацию об осуждении лица судебным или административным органам, компетентным принимать решения о применении изъятий прав (дисквалификаций) (например, о запрете занимать определенные должности, заниматься определенными видами деятельности, владеть огнестрельным оружием и т.д.)<sup>30</sup>. Такая информация должна использоваться только в тех целях, для которых она предоставляется, за исключением случаев, когда личные данные могут быть использованы запрашивающим государством – членом ЕС для предотвращения непосредственной и серьезной угрозы общественной безопасности.

Дата окончания срока имплементации рассматриваемых Решений была названа 27 апреля 2012 г. Уже к середине 2010 г. 15 государств – членов ЕС участвовали в пилотном проекте, 9 из которых начали электронный обмен информацией, извлеченной из уголовных досье<sup>31</sup>.

В середине 2011 г. Совет ЕС изучил прогресс в сфере создания и функционирования ECRIS. В сообщении государства – председателя Совета (Польша) – Координационному комитету по полицейскому и судебному сотрудничеству в уголовных делах (CATS) отмечается, что в 2011 г. на повестке дня стоят два вопроса: 1) анализ и последующее создание проекта по детальным техническим спецификациям сети (чтобы последние были ясны и одинаковы для всех государств – членов ЕС); 2) принятие необязательного Руководства для практиков по эксплуатации ECRIS. Последнее разрабатывалось Рабочей группой по сотрудничеству по уголовным делам (COPEN), финальная версия документа была принята Советом ЕС в декабре 2011 г.<sup>32</sup>

Данное Руководство существует только в электронной версии, причем это «живой инструмент» – Руководство можно найти онлайн на сайтах EUR-Lex, CIRCA (Communication & Information Resource Centre Administration), EJN, а и на веб-сайте программы поддержки ECRIS (за ведение сайта отвечает Великобритания). Более того, такой формат позволяет оперативно изменять Руководство по эксплуатации, например при изменении законов государств – членов ЕС или изменений, возникающих с интенсификацией работы самой системы. Вместе с тем Руководство легкодоступно для практиков. Его целевые группы – центральные органы, ведущие уголовные реестры, и судьи/прокуроры.

Руководство состоит из вступления, общей информации по ECRIS: процедура обмена информацией, процедура подачи и форма запросов, ответов, правила защиты персональных данных – фактически в данном разделе систематизируются и в удобном виде для быстрого восприятия излагаются положения Решений 2009 г., на основе которых создается и функционирует система. Здесь же дается информация об органах, к которым нужно обращаться при возникновении проблем при эксплуатации ECRIS (центральные компетентные органы государств-членов, Комиссия ЕС, Совет ЕС). В третьем разделе содержится специальная информация каждого государства – члена ЕС в отношении ECRIS: центральные компетентные органы по обмену информацией; используемые способы идентификации преступников; позиция государства-члена в отношении использования языков в рамках ECRIS; в отношении предоставления копий приговоров<sup>33</sup>; процедуры, применяемые к запросам с целями, отличными от целей уголовно-правового учета осуждений. Поскольку информация об осуждениях должна быть зашифрована в системе кодов, в Руковод-

ство включены также полученные от каждого государства – члена ЕС списки преступлений и наказаний, соответствующих общей кодировке, а также краткая расшифровка – что понимается в той или иной стране под конкретным составом преступления и видом наказания.

Все государства – члены ЕС согласились использовать Руководство для практиков по эксплуатации ECRIS в рамках соответствующей деятельности. Таким образом, указанное выше Руководство позволяет значительно облегчить использование ECRIS, понимание ее механизмов и основ деятельности, легко найти всю необходимую фактическую информацию о внутригосударственных аспектах применения ECRIS государствами – членами ЕС, содержать подобную информацию в своевременно обновляемом, легкодоступном виде.

К февралю 2012 г. было приведено в действие и предоставлено государствам-членам для использования программное обеспечение, необходимое для установления S-TESTA и функционирования ECRIS. О своем намерении его внедрения сразу же заявили 23 государства – члена ЕС.

Все страны ЕС ввели в действие систему ECRIS в апреле 2012 г., некоторые – в крайний срок, обозначенный в Решениях 2009 г.: Великобритания – 27 апреля 2012 г.

В начале 2014 г. компетентный центральный орган Великобритании, ответственный за ведение уголовного реестра осуждений, Офис Ассоциации руководителей полицейских служб, опубликовал отчет за 2012–2013 гг.<sup>34</sup>, в котором в числе прочего дал информацию по использованию ECRIS в указанный период. Так, Великобритания использует ECRIS для сотрудничества по обмену информацией об осуждениях с 15 государствами – членами ЕС, а с 11 другими – «вручную», т.е. с использованием прочих доступных средств связи. Вместе с тем с момента имплементации ECRIS количество запросов, посылаемых в другие государства ЕС, возросло на 140 %, а число получаемых запросов о наличии информации об осуждении граждан Великобритании за год возросло с 10 000 до 30 000, в три раза. Подобную статистику можно обнаружить и в других государствах – членах ЕС, использующих ECRIS<sup>35</sup>.

Безусловно, все это свидетельствует о том, что ECRIS действительно обеспечивает быструю и эффективную передачу информации об осуждениях, которой активно пользуются государства – члены ЕС, выполняет поставленные перед ней цели и задачи, успешно реализует свое назначение.



Комиссия ЕС должна предоставить Парламенту ЕС и Совету отчет об оценке имплементации и действия Рамочного решения 2009 г. в 2015 г. Начиная с 2016 г. Комиссия ЕС должна публиковать регулярные отчеты о функционировании ECRIS.

В настоящее время в результате введения в действие ECRIS в Европейском союзе усовершенствован обмен информацией об осуждениях физических лиц. Таким образом, эта информационная система вносит свой вклад и в формирование пространства свободы, безопасности и правосудия в ЕС, и в борьбу с транснациональной европейской преступностью (препятствуя преступникам использовать пробелы в информации об их криминальном прошлом), и помогает решать более конкретные задачи в рамках указанной выше политики: обеспечивает возможность своевременного обмена информацией об осуждениях в ЕС в целях уголовно-правового и общеправового учета таких осуждений, а значит, способствует взаимному признанию приговоров в ЕС при учете «иностраных» осуждений.

Наличие ECRIS при признании иностранных приговоров в целях уголовно-правового, общеправового учета осуждений дает возможность перехода от юридического<sup>36</sup> признания приговора, требующего совершения процессуальных действий, к упрощенному фактическому (т.е. такому, когда действия компетентного органа государства направлены не на признание иностранного приговора, а влекут признание такого приговора де-факто). Действительно, поскольку передаваемая информация имеет стандартную форму: ответ о наличии или отсутствии судимости; список, состоящий из системы универсальных общепонятных кодов, отражающих всю необходимую информацию об осуждении, очевидно, что ЕС отказывается от «опознавательных» процедур. Рамочные решения, распространяющие принцип взаимного признания на приговоры с целью уголовно-правового и общеправового учета осуждений, не закрепляют условий признания (приговор должен вступить в силу, но этот факт не следует проверять – информация приходит по ECRIS), следовательно, в процедуре проверки оснований для отказа в признании также нет необходимости. Так, в процессе принятия решения о действии определенной дисквалификации или при вынесении приговора и наложении наказания за новое преступление с учетом наличия

рецидива преступлений, компетентные органы фактически признают существующий приговор государства – члена ЕС в отношении соответственно дисквалифицируемого, осужденного лица. ECRIS здесь играет важную вспомогательную роль, облегчая восприятие государствами – членами ЕС информации об иностранном «европейском» осуждении с помощью стандартизированных форм и процедур.

Более того, унифицированные формы запросов и ответов, общие таблицы с видами преступлений и наказаний, краткая расшифровка того, что понимается в той или иной стране под конкретным составом преступления и видом наказания, – все это помогает повысить взаимное доверие государств при сотрудничестве по вопросам обмена информацией об осуждениях, а значит, косвенно положительно влияет и на динамику признания оснований возникновения таких осуждений – приговоров других государств – членов ЕС.

Для облегчения получения российскими правоохранительными и иными компетентными органами информации о предыдущих «европейских» осуждениях лица, а также для усовершенствования передачи информации по осуждениям граждан государств – членов ЕС, полученным в результате вынесения в отношении их приговоров в России, положительный эффект имело бы присоединение Российской Федерации к ECRIS. Это можно сделать путем заключения Соглашения между Российской Федерацией и Евросоюзом об ассоциации в применении документов ЕС относительно системы ECRIS<sup>37</sup>.

<sup>1</sup> Council Framework Decision 2009/315/JHA of 26 February 2009 on the organisation and content of the exchange of information extracted from the criminal record between Member States // OJ. L 93 of 07.04.2009. P. 23; Council Decision 2009/316/JHA of 6 April 2009 on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) in application of Article 11 of Framework Decision 2009/315/JHA // OJ. L 93 of 07.04.2009. P. 33.

<sup>2</sup> URL: <http://www.newsru.com/arch/crime/01jul2004/lesnik.html>

<sup>3</sup> URL: <http://www.newsru.com/arch/crime/01jul2004/lesnik.html>

<sup>4</sup> ECRIS (European Criminal Record Information System). URL: <http://ec.europa.eu/justice/criminal/european-e-justice/ecris/>

<sup>5</sup> До этого вопрос об усовершенствовании обмена информацией об осуждениях.

<sup>6</sup> Proposal for a Council Decision on exchange of information extracted from a criminal record. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0664:FIN:EN:PDF>

<sup>7</sup> Европейской конвенцией о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г. URL: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/Treaties/Html/030.htm>

<sup>8</sup> I дополнительный протокол 1978 г. к Европейской конвенции о правовой помощи по уголовным делам 1959 г. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/099.htm>

<sup>9</sup> Convention signed in Schengen on 19 June 1990 Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 (CISA) // OJ. L 239 of 22.09.2000. P. 19.

<sup>10</sup> В Конвенции говорилось об информационной системе Европола, которая содержит информацию о лицах, осужденных за преступления, входящие в предмет ведения Европола. Таким образом, в ЕС уже существовала информационная система, в которой можно было оперативно найти данные об осуждениях, что, безусловно, является важной мерой для получения информации об осуждении с целью его учета в любых предусмотренных европейским правом целях. Вместе с тем эта информация была ограничена отдельными видами преступлений.

<sup>11</sup> Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) // OJ. C 316 of 27.11.1995. P. 2.

<sup>12</sup> См. подробнее: *Панюшкина О. В.* Взаимное признание и исполнение приговоров государствами Евросоюза в европейском и национальном праве. Воронеж, 2011. С. 17–45.

<sup>13</sup> Proposal for a Council Decision on exchange of information extracted from a criminal record. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0664:FIN:EN:PDF>

<sup>14</sup> Brussels European Council of 25<sup>th</sup> 26 March 2004 Presidency Conclusions. URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/79696.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/79696.pdf)

<sup>15</sup> The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union // OJ. C 053 of 03.03.2005. P. 1.

<sup>16</sup> Proposal for a Council Decision on exchange of information extracted from a criminal record. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0664:FIN:EN:PDF>

<sup>17</sup> Proposal for Council Framework Decision on taking account of convictions in the member States of the European Union in the course of new criminal proceedings. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0091:FIN:EN:PDF>

<sup>18</sup> Proposal for a Council Framework Decision on the organisation and content of the exchange of information extracted from the criminal record between Member States. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0690:FIN:EN:PDF>

<sup>19</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council «Overview of information management in the area of freedom, security and justice». URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0385:FIN:EN:PDF>

<sup>20</sup> Council Decision 2005/876/JHA of 21 November 2005 on the exchange of information extracted from the criminal record // OJ. L 322 of 09.12.2005. P. 33.

<sup>21</sup> 10 дней на ответ запрашивающему государству; 20 дней, если информацию об осуждении запрашивает осужденное лицо.

<sup>22</sup> См. подробнее: *Панюшкина О. В.* Взаимное признание и исполнение приговоров государствами Евросоюза в европейском и национальном праве. Воронеж, 2011. С. 98–122.

<sup>23</sup> Подробнее см.: *Бирюков П. Н.* Проблемы признания в ЕС дисквалификации, вынесенной судами государств – членов Евросоюза // Современное право. 2008. № 6. С. 45–57.

<sup>24</sup> Council Framework Decision 2008/675/JHA of 24 July 2008 on taking account of convictions in the member States of the European Union in the course of new criminal proceedings // OJ. L 220 of 15.08.2008. P. 32.

<sup>25</sup> Proposal for a Council Framework Decision on the organisation and content of the exchange of information extracted from the criminal record between Member States. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0690:FIN:EN:PDF>

<sup>26</sup> Council Framework Decision 2009/315/JHA of 26 February 2009 on the organisation and content of the exchange of information extracted from the criminal record between Member States // OJ. L 93 of 07.04.2009. P. 23.

<sup>27</sup> См. подробнее: *Панюшкина О. В.* Отдельные аспекты обмена информацией об осуждениях физических лиц между государствами – членами Европейского союза с целью уголовно-правового и общеправового учета таких осуждений // Судебная власть и уголовный процесс. 2013. № 2. С. 114–119.

<sup>28</sup> URL: [http://ec.europa.eu/justice/criminal/european-e-justice/ecris/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/criminal/european-e-justice/ecris/index_en.htm)

<sup>29</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council «Overview of information management in the area of freedom, security and justice». URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0385:FIN:EN:PDF>

<sup>30</sup> См.: Там же.

<sup>31</sup> См.: Там же.

<sup>32</sup> Manual for practitioners- ECRIS. URL: <http://db.eurocrim.org/db/en/doc/1702.pdf>

<sup>33</sup> В виде таблицы, содержащей информацию в отношении каждого государства-члена: можно ли просить центральный компетентный орган о предоставлении копии приговора, можно ли получить такую копию напрямую у этого органа, какова наиболее подходящая процедура передачи копий приговоров (электронная почта, факс и др.).

<sup>34</sup> ACRO Annual Report 2012–2013. URL: <https://www.acro.police.uk/uploadedFiles/ACRO%20Annual%20Report%202012-13%20-%20Electronic%20Version%20Comp.pdf>

<sup>35</sup> URL: [http://www.uspsciosummit.com/media/PDF/PDF\\_Presentations/PDF\\_Files/ECRIS\\_The\\_Romanian\\_Courts'\\_Case\\_Document\\_Management%20System.pdf](http://www.uspsciosummit.com/media/PDF/PDF_Presentations/PDF_Files/ECRIS_The_Romanian_Courts'_Case_Document_Management%20System.pdf)

<sup>36</sup> Юридическое признание иностранного приговора – это процессуальное действие, состоящее в принятии решения компетентным органом (как правило, судом) о признании или признании и исполнении иностранного приговора при вы-

полнении необходимых для такого признания требований (условий).

<sup>37</sup> Указанный вопрос заслуживает подробного анализа, но уже в рамках другого исследования.

*Воронежский государственный университет*

*Панюшкина О. В., кандидат юридических наук,  
преподаватель кафедры теории и истории госу-  
дарства и права*

*E-mail: olyagotmail2002@mail.ru*

*Тел.: 8-920-425-52-25*

*Voronezh State University*

*Panushkina O. V., Candidate of Legal Sciences,  
Lecturer of the Theory and History of State and Law  
Department*

*E-mail: olyagotmail2002@mail.ru*

*Tel.: 8-920-425-52-25*

## ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

### 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, которые соответствуют предъявляемым требованиям. Вопрос о публикации решается редакционной коллегией журнала.

1.2. Для публикации статьи необходимо представить в редакционную коллегию следующие материалы и документы:

1.2.1. Подписанный автором текст статьи.

1.2.2. Название статьи, фамилию, имя и отчество автора на русском и английском языках.

1.2.3. Аннотацию статьи на русском и английском языках.

1.2.4. Ключевые слова на русском и английском языках.

1.2.5. Сведения об авторе (соавторах) с полным указанием фамилии, имени, отчества, года рождения, ученой степени, ученого звания, основного места работы, должности, домашнего и служебного адресов, телефонов, адресов электронной почты на русском и английском языках; паспортные данные.

1.3. Электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

1.4. Выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения); для аспирантов и соискателей – также отзыв научного руководителя о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале.

1.5. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию.

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

### 2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

2.3. Нумерация ссылок сквозная.

2.4. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.5. Названия учреждений, органов государственной власти, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом упоминании в тексте.

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации:

2.6.1. Каждая таблица печатается на отдельной странице через 1,5 интервала и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – \*. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, должно быть полностью приведено его название.

2.6.2. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.6.3. Иллюстрации (фотографии) должны быть только черно-белыми, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

2.7. Правила оформления ссылок (ГОСТ 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления»).

Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

### 3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае, если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам. В отдельных случаях возможна доработка статьи автором по заданию редакционной коллегии.

3.3. Отказ в публикации возможен в случаях:

– несоответствия статьи профилю и специфике журнала;

– грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;

– несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;

– отрицательного заключения редакционной коллегии.

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.5. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

**ПЕРЕЧЕНЬ ТЕМАТИЧЕСКИХ СБОРНИКОВ НАУЧНЫХ ТРУДОВ,  
ВЫШЕДШИХ В СЕРИИ «ЮРИДИЧЕСКИЕ ЗАПИСКИ» В 1994–2010 гг.,  
И НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИХ ЖУРНАЛОВ – С 2011 г.**

1. Вып. 1: Проблемы судебной власти / под ред. Л. Д. Кокорева. – 1994 г.
2. Вып. 2: Жизнь в науке: к 100-летию со дня рождения М. С. Строговича / под ред. Л. Д. Кокорева. – 1995 г.
3. Вып. 3: Проблемы государственной власти / под ред. Л. Д. Кокорева. – 1995 г.
4. Вып. 4: Право и рынок / под ред. Е. И. Носыревой. – 1996 г.
5. Вып. 5: Право, труд и экономика / под ред. Н. А. Луниной. – 1997 г.
6. Вып. 6: Проблемы государства и права: ретроспективный и современный анализ / под ред. В. В. Ячевского. – 1997 г.
7. Вып. 7: Расследование преступлений: вопросы теории и практики / под ред. О. Я. Баева. – 1998 г.
8. Вып. 8: Российское уголовное законодательство: проблемы теории и практики / под ред. К. А. Панько. – 1999 г.
9. Вып. 9: Конституция Российской Федерации: итоги реализации и перспективы развития / под ред. Т. Д. Зражевской. – 1999 г.
10. Вып. 10: Криминалистические средства и методы исследования преступлений / под ред. О. Я. Баева. – 2000 г.
11. Вып. 11: Гражданское право и гражданский процесс / под ред. Е. И. Носыревой. – 2000 г.
12. Вып. 12: Правопонимание и правоприменительная деятельность / под ред. Ю. Н. Старилова. – 2000 г.
13. Вып. 13: Процессуальные проблемы осуществления судебной власти, обеспечения законности и правовой защиты / под ред. Ю. Н. Старилова. – 2000 г.
14. Вып. 14: Единое правовое пространство России: материальные и процессуальные проблемы обеспечения и защиты / под ред. Ю. Н. Старилова. – 2001 г.
15. Вып. 15: Теоретические и исторические проблемы юридической науки / под ред. В. В. Ячевского. – 2002 г.
16. Вып. 16: Конституция Российской Федерации 1993 г. и формирование «новых» отраслей и институтов российского права / под ред. Ю. Н. Старилова. – 2003 г.
17. Вып. 17: Государственная власть в России: проблемы осуществления и развития / под ред. Ю. Н. Старилова. – 2004 г.
18. Вып. 18: Современный этап развития Российского государства: на пути к «сильному» или правовому государству? / под ред. Ю. Н. Старилова. – 2005 г.
19. Вып. 19: Современные принципы гражданского права, гражданского процессуального и арбитражного процессуального права / под ред. Е. И. Носыревой, Т. Н. Сафроновой. – 2005 г.
20. Вып. 20: Гражданское общество и государство в России: обеспечение демократии и правомерности / под ред. Ю. Н. Старилова. – 2006 г.
21. Вып. 21: Государственные гарантии: правовые декларации или реальность / под ред. Ю. Н. Старилова. – 2008 г.
22. Вып. 22: Демократия и правовая система России: преимущества, достижения и противоречия / под ред. Ю. Н. Старилова. – 2009 г.
23. Вып. 23: Противодействие коррупции в России: общая теория и отраслевое правовое регулирование / под ред. Ю. Н. Старилова. – 2010 г.
24. Научно-практический журнал. № 1 (24). Тема номера: Римское право и современность. – 2011 г.
25. Научно-практический журнал. № 2 (25). Тема номера: Модернизация в Российской Федерации. – 2012 г.
26. Научно-практический журнал. № 3 (26). Тема номера: Эффективность правовой защиты. – 2013 г.