

Вестник Воронежского Государственного Университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ



СЕРИЯ: ПРАВО

Издается с 2006 г.

Выходит 4 раза в год

4(27) — 2016

СЕРИЯ: ПРАВО

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата юридических наук, утвержденный ВАК

Приоритетным направлением деятельности редакции журнала является уважение авторских идей и мнений. Однако точки зрения авторов публикуемых в журнале материалов могут отличаться от мнения редакции

Полная или частичная перепечатка опубликованных в журнале статей и иных материалов допускается только по предварительному согласованию и с письменного разрешения редакции. Все права защищены и охраняются российским законодательством об авторском праве. Редакция имеет право размещения материалов журнала в электронных правовых системах, а также иных электронных базах данных. Редакция журнала бесплатно предоставляет автору опубликованного материала один экземпляр журнала при условии сообщения редакции своего почтового адреса

Журнал распространяется по подписке. Объединенный каталог «ПРЕССА РОССИИ». Подписной индекс — 80569

У ч р е д и т е л ь:
**Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования
«Воронежский государственный университет»**

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:

Председатель – *Д. А. Ендовицкий*, д-р экон. наук, проф. Заместители председателя –
Ю. А. Бубнов, д-р филос. наук, проф.; *В. Н. Попов*, д-р биол. наук, проф. Координатор –
Н. М. Близняков, канд. физ.-мат. наук, доц. Члены совета: *Э. К. Алгазинов*, д-р физ.-мат. наук,
проф.; *В. Г. Артюхов*, д-р биол. наук, проф.; *В. Н. Глазьев*, д-р ист. наук, проф.; *А. Д. Баев*,
д-р физ.-мат. наук, проф.; *А. С. Кравец*, д-р филос. наук, проф.; *А. А. Кретов*, д-р филол. наук,
проф.; *А. Д. Савко*, д-р геол.-минерал. наук, проф.; *Ю. Н. Старилов*, д-р юрид. наук, проф.;
В. Т. Титов, д-р филол. наук, проф.; *В. В. Тулунов*, д-р филол. наук, проф.;
В. И. Федотов, д-р геогр. наук, проф.; *А. И. Шашкин*, д-р физ.-мат. наук, проф.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ СЕРИИ:

Главный редактор – *Ю. Н. Старилов*, д-р юрид. наук, проф. Заместители главного редактора –
О. С. Рогачёва, д-р юрид. наук, доц.; *Ю. Б. Носова*, канд. юрид. наук, доц. Ответственный се-
кретарь – *О. Н. Шемёнёва*, канд. юрид. наук, доц. Члены редколлегии: *Ю. Е. Аврутин*,
д-р юрид. наук, проф. (Санкт-Петербургский университет МВД РФ); *Ю. В. Агибалов*, канд.
экон. наук, доц. (правительство Воронежской области); *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.; *К. Беше-Головко*, доктор права (Университет Монпелье, Франция), доц. (Евро-
пейский Гуманитарный Университет в г. Вильнюсе, Литва); *П. Н. Бирюков*, д-р юрид. наук,
проф.; *Т. М. Бялкина*, д-р юрид. наук, проф.; *Й. Денпе*, доктор права, международный экс-
перт GIZ (г. Эшборн, Германия); *Д. В. Зотов*, канд. юрид. наук, доц.; *Т. Д. Зражевская*, д-р
юрид. наук, проф.; *С. Д. Князев*, д-р юрид. наук, проф. (Конституционный Суд, г. Санкт-Пе-
тербург); *С. Кодама*, доктор права, проф. (Университет Миэ, Япония); *А. В. Малько*, д-р
юрид. наук, проф. (Саратовский филиал Института государства и права РАН); *Е. И. Носы-
рева*, д-р юрид. наук, проф.; *К. К. Панько*, д-р юрид. наук, проф.; *С. В. Передерин*, д-р юрид.
наук, проф.; *Р. А. Подопригора*, д-р юрид. наук, проф. (Каспийский университет, г. Алматы,
Республика Казахстан); *М. В. Сенцова (Карасёва)*, д-р юрид. наук, проф.; *Ю. В. Сороки-
на*, д-р юрид. наук, проф.; *В. В. Трухачёв*, д-р юрид. наук, проф.; *Л. В. Туманова*, д-р юрид.
наук, проф. (ТвГУ, г. Тверь); *Н. А. Шишкин*, прокурор Воронежской области, канд. юрид. наук;
Л. Этель, д-р юрид. наук, проф., ректор Университета в г. Белосток (Польша); *В. В. Ячевский*,
канд. юрид. наук, проф.

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору за соблюдением законодатель-
ства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия: Свидетельство о ре-
гистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-28322 от 08.06.2007

Адрес редакционной коллегии: 394006 Воронеж, Университетская пл., 1,
Воронежский государственный университет.
Редакция журнала «Вестник ВГУ. Серия: Право».
E-mail: vestnik_pravo@law.vsu.ru
Тел./факс: 8 (473) 255-07-19

PROCEEDINGS OF VORONEZH STATE UNIVERSITY
SERIES: LAW

F o u n d e r:

**Federal State Budget Educational Institution
of Higher Education
«Voronezh State University»**

EDITORIAL BOARD OF JOURNAL:

Chairman – *D. A. Yendovitsky*, dr of economic sciences, prof. Deputy chairmen –
Yu. A. Bubnov, dr of philosophical sciences, prof.; *V. N. Popov*, dr of biological sciences, prof.
Coordinator – *N. M. Bliznyakov*, cand. of physical and mathematical sciences, associate prof.
Members of editorial board: *E. K. Algazinov*, dr of physical and mathematical sciences, prof.;
V. G. Artyukhov, dr of biological sciences, prof.; *V. N. Glazyev*, dr of historical sciences, prof.;
A. D. Baev, dr of physical and mathematical sciences, prof.; *A. S. Kravets*, dr of philosophical sciences,
prof.; *A. A. Kretov*, dr of philological sciences, prof.; *A. D. Savko*, dr of geological and mineralogical
sciences, prof.; *Yu. N. Starilov*, dr of legal sciences, prof.; *V. T. Titov*, dr of philological sciences, prof.;
V. V. Tulupov, dr of philological sciences, prof.; *V. I. Fedotov*, dr of geographical sciences, prof.;
A. I. Shashkin, dr of physical and mathematical sciences, prof.

EDITORIAL COMMITTEE OF SERIES:

Editor in chief – *Yu. N. Starilov*, dr of legal sciences, prof. Deputy editors in chief – *O. S. Rogacheva*, dr of
legal sciences, associate prof.; *Yu. B. Nosova*, cand. of legal sciences, associate prof. Executive secretary –
O. N. Shemeneva, cand. of legal sciences, associate prof. Members of editorial committee:
Yu. E. Avrutin, dr of legal sciences, prof. (St. Petersburg University of Ministry of Internal Affairs of
Russia); *Yu. V. Agibalov*, cand. of economic sciences, associate prof. (Voronezh Region government);
Yu. V. Astafyev, cand. of legal sciences, associate prof.; *M. O. Baev*, dr of legal sciences, prof.;
O. Ya. Baev, dr of legal sciences, prof.; *O. V. Baulin*, dr of legal sciences, prof.; *K. Beshe-Golovko*,
dr of law (Montpellier University, France), associate prof. (European Humanities University, Vil-
nius, Lithuania); *P. N. Birukov*, dr of legal sciences, prof.; *T. M. Byalkina*, dr of legal sciences, prof.;
J. Deppe, dr of law, international expert GIZ (Eshborn, Germany); *D. V. Zotov*, cand. of legal sci-
ences, associate prof.; *T. D. Zrazhevskaya*, dr of legal sciences, prof.; *S. D. Knyazev*, dr of legal sci-
ences, prof. (Constitutional Court, St. Petersburg); *S. Kodama*, dr of law, prof. (University Mie,
Japan); *A. V. Malko*, dr of legal sciences, prof. (Saratov branch of Institute of State and Law
Russian Academy of Sciences); *E. I. Nosyreva*, dr of legal sciences, prof.; *K. K. Panko*, dr of le-
gal sciences, prof.; *S. V. Perederin*, dr of legal sciences, prof.; *R. A. Podoprigora*, dr of legal sci-
ences, prof. (Caspian Public University, Almaty, Kazakhstan); *M. V. Sentsova (Karaseva)*, dr
of legal sciences, prof.; *Yu. V. Sorokina*, dr of legal sciences, prof.; *V. V. Trukhachev*, dr of legal
sciences, prof.; *L. V. Tumanova*, dr of legal sciences, prof. (Tver State University); *N. A. Shish-
kin*, Voronezh Region Public Prosecutor, cand. of legal sciences; *L. Etel*, dr of legal sci-
ences, prof., rektor of the University in Bialystok (Poland); *V. V. Yachevsky*, cand. of legal sciences, prof.

3

Registered by Federal Service for Supervisions of Mass Media and Cultural Heritage Protec-
tion. Registration certificate III № ФС77-28322 of 08.06.2007

Editorial committee address: 394006, Voronezh, Universitetskaya pl., 1
Voronezh State University.
Editorial committee of «Proceedings of VSU. Series law»
E-mail: vestnik_pravo@law.vsu.ru
Tel./fax: 8 (473) 225-07-19

© Voronezh State University, 2016
© Desing, original-model.
Publishing house of the
Voronezh State University, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

К ЮБИЛЕЮ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

Сазонникова Е. В. Навстречу 100-летию юридического факультета
Воронежского государственного университета в 2018 году..... 8

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Тонков Е. Е., Каторгина Н. П. Понятие и признаки специальных знаний
в конституционном судопроизводстве..... 54

Сиволяс А. В. Конституционно-правовые проблемы функционирования
политических партий в Испании 67

Тюнина И. И. Совершенствование правового регулирования вопросов
социальной и культурной адаптации мигрантов в Российской Федерации..... 83

Глухова М. В. Как поступить с «нестандартной» жалобой? (о проблеме
допустимости применения Федерального закона «О порядке рассмотрения
обращений граждан Российской Федерации» к правоотношениям по
предоставлению государственных и муниципальных услуг) 91

Белоконь Н. В. Языковые ошибки и дефекты в нормативных правовых актах,
проектах нормативных правовых актов и иных юридических документах..... 104

Гриценко А. С. Этико-моральная аргументация и ее применение органом
конституционного контроля в свете вопроса об основаниях и пределах
ограничения конституционных прав и свобод..... 116

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА

Илюхин А. В., Илюхина В. А. Требования к кандидатам на должность
мирового судьи по «основным положениям преобразования судебной части
в России» 1862 г. и учреждению судебных установлений 1864 г.: сравнительно-
правовое исследование 127

Лукомская А. С. Генезис законодательства об ответственности за
экологические преступления до 1917 года 137

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС. АРБИТРАЖНЫЙ ПРОЦЕСС

4

Сенцов И. А. Принцип стабильности судебных актов в гражданском процессе 143

Саенко Ю. М. Рассмотрение арбитражными судами заявлений об оспаривании
сделок должника при осуществлении процедуры наблюдения 152

ТРУДОВОЕ ПРАВО

Бабаева О. Н. Право работников участвовать в управлении организацией:
от декларации к гарантии..... 161

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Попов Л. Л. Ключевые проблемы административного процесса 171

<i>Ярковой С. В.</i> Сущность и требования законности административной правоприменительной деятельности	186
<i>Шерипов Н. Т.</i> Оценка и аттестация государственного гражданского служащего и муниципального служащего Кыргызской Республики: сравнительно-правовой анализ	198
<i>Бударагина Л. В., Тищенко С. В.</i> Становление и развитие государственного водного реестра в России	208
<i>Азизов Т. А.</i> Проблемы совершенствования полномочий органов государственной власти и управления при чрезвычайных экологических ситуациях	214

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

<i>Ламонов Е. В.</i> Законопроект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: некоторые замечания и предложения	221
<i>Селезнев В. А.</i> Вопросы административной ответственности за нарушение общественного порядка на официальных спортивных соревнованиях	233
<i>Карпова Е. С.</i> История установления административной ответственности за земельные правонарушения в России	242
<i>Безрукавая Н. И.</i> Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в отношении граждан	254
<i>Юнусов В. В.</i> Система штрафных баллов как правовой инструмент обеспечения безопасности дорожного движения	260

УГОЛОВНОЕ ПРАВО. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС. КРИМИНАЛИСТИКА

<i>Воробьев С. М.</i> Предпосылки распространения психического насилия в России	266
---	-----

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

<i>Галушко Д. В.</i> Некоторые международные и внутригосударственные аспекты регулирования института гражданства (на примере Ирландии)	282
<i>Ефремов А. А.</i> Тенденции развития института международной информационной безопасности	293

5

Информация

Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования	304
---	-----

PROCEEDINGS
OF VORONEZH
STATE UNIVERSITY



SERIES: LAW
FIRST PUBLISHED IN 2006
Published quarterly

Series: Law. 2016. № 4 (27). October – December

CONTENTS

ON THE LAW FACULTY'S ANNIVERSARY
OF THE VORONEZH STATE UNIVERSITY

Sazonnikova E. V. Towards the one hundred anniversary of the Law Faculty of the Voronezh State University in 2018..... 8

STATE AUTHORITY. LEGISLATIVE PROCESS. CONSTITUTIONAL
LAW. PUBLIC MANAGEMENT. LOCAL SELFGOVERNMENT

Tonkov E. E., Katorgina N. P. Concept and characteristics of expertise in constitutional proceedings..... 54

Sivoplyas A. V. Problems of functioning of political parties in Spain..... 67

Tyunina I. I. Improving the legal regulation of the issues of social and cultural adaptation of migrants in the Russian Federation 83

Glukhova M. V. How to deal with «non-standard» complaint? (About the problem of admissibility of the Federal Law «About the procedure of Consideration citizens' appeals of the Russian Federation» to the legal relations of the provision of public and municipal services) 91

Belokon N. V. Language mistakes and defects in normative legal acts, drafts of normative legal acts and other legal documents..... 104

Gritsenko A. S. Ethical and moral reasoning and its application constitutional court in light of the question of the grounds and limits of constitutional rights and freedoms 116

6

THEORY AND HISTORY LAW

Ilyukhin A. V., Ilyukhina V. A. Requirements for candidates for the post of magistrate according to «the fundamental provisions of transformation of judicial department in Russia» of 1862 and the establishment of judicial statutes of 1864: comparative law research..... 127

Lukomsky A. S. The Genesis of the legislation on responsibility for environmental crimes until 1917..... 137

CIVIL LAW. CIVIL PROCESS. ARBITRATION PROCESS

Sentsov I. A. The principle of stability of judicial acts in civil legal proceedings 143

<i>Saenko J. M.</i> Consideration by arbitration courts of the debtor's claims contesting transactions in the implementation of monitoring procedures	152
---	-----

LABOR LAW

<i>Babaeva O. N.</i> The right of employees to take part in management of the organization: from the declaration to the guarantee	161
---	-----

ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE PROCESS

<i>Popov L. L.</i> The main problems of the administrative process.....	171
<i>Yarkovoy S. V.</i> The essence and requirements of the rule of law of administrative law enforcement	186
<i>Sheripov N. T.</i> Evaluation and certification of state civil servants and municipal employees of the Kyrgyz Republic: Comparative Legal Analysis	198
<i>Budaragina L. V., Tishchenko S. V.</i> The formation and development of the state water register of Russia	208
<i>Azizov T. A.</i> Problems of improving the power of public authorities and management in environmental emergencies	214

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY. PROCEEDINGS OF THE ADMINISTRATIVE OFFENSES' CASES

<i>Lamonov E. V.</i> The draft law of the Code of Administrative Offences in the Russian Federation: some remarks and suggestions.....	221
<i>Seleznev V. A.</i> Issues of administrative liability for violations of public order during official sports events	233
<i>Karpova E. S.</i> The history of the establishment of administrative responsibility for land violations in the Russian Federation	242
<i>Bezrukavaya N.I.</i> Initiation prosecutor of administrative cases against citizens.....	254
<i>Yunusov V.V.</i> The system of penalty points as a legal instrument for ensuring road safety	260

CRIMINAL LAW. CRIMINAL PROCEDURE. CRIMINALISTICS

<i>Vorobyev S. M.</i> Preconditions of the mental violence in Russia	266
--	-----

INTERNATIONAL AND EUROPEAN LAW

<i>Galushko D. V.</i> Some international and domestic aspects of regulation of citizenship (an example of Ireland).....	282
<i>Efremov A. A.</i> Tendencies of development of the Institute of international information security.....	293

Information

The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing	304
---	-----

К ЮБИЛЕЮ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

УДК 378.4

НАВСТРЕЧУ 100-ЛЕТИЮ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА В 2018 Г.*

Е. В. Сазонникова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 8 декабря 2016 г.

Аннотация: *представлены документальные источники о полной драматизма истории создания в 1918 г. юридического факультета Воронежского государственного университета, о профессорско-преподавательском составе и студентах первого набора. Исследование приурочено к предстоящему 100-летнему юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета в 2018 г. Данная публикация обусловлена острым желанием автора напомнить, что нельзя разрывать историю и отдать должное гражданскому подвигу преподавателей, студентов, всех людей, чьими усилиями был учрежден Воронежский государственный университет как целое и юридический факультет как его неотъемлемая часть.*

Ключевые слова: *юридический факультет, университет, высшее образование, Воронеж, Л. А. Шалланд, А. С. Невзоров, В. Э. Грабарь, Н. И. Щукин, М. М. Поска, Б. В. Никольский.*

Abstract: *the research contains documentary sources about the history of creation of the Voronezh State University's Law Faculty in 1918, about its academic staff and students of the first set. The study is timed to the upcoming 100th anniversary of the VSU Law Faculty in 2018. This publication is due to the author's keen desire to remind, that the history can't be broken, and to pay tribute to civil heroism of academics, students and all the people, by whose efforts there was established the Voronezh State University as a whole and the Law Faculty as its integral part.*

Key words: *law faculty, university, higher education, Voronezh, L. A. Challandes, A. S. Nevzorov, V. E. Grabar, N. I. Shchukin, M. M. Poska, B. V. Nikolskiy.*

2016. № 4

8

* Автор глубоко признательна Старилову Юрию Николаевичу, декану юридического факультета Воронежского государственного университета, доктору юридических наук, профессору, главному редактору научного журнала «Вестник ВГУ. Серия: Право» и Зотову Денису Валентиновичу, заместителю декана, кандидату юридических наук, доценту за моральную поддержку, а также благодарит за помощь в поиске информации и за консультации: Карпачева Михаила Дмитриевича, заведующего кафедрой истории России Воронежского государственного университета, доктора исторических наук, профессора; Акиньшина Александра Николаевича, кандидата исторических наук, доцента кафедры истории России Воронежского государственного университета; Мельникова Андрея Александровича, атташе по науке Посольства Швейцарии в России; Чумак Марину Вадимовну, ассистента Посольства по вопросам науки и технологии (г. Москва); Лориса Петриса, ординарного профессора Невшательского университета, директора Института французского языка и цивилизации; Реми Шерера, почетного профессора Невшательского университета, бывшего ректора (Швейцария,

Нашему поколению пришлось много увидеть, много пережить. Из затхлых стен Юрьевского университета мы попали на свежий воздух – на берег бурного потока; мы переплыли его, но не все, многие погибли¹.

*профессор Воронежского
государственного университета
К. К. Сент-Илер (1866–1941)*

Предисловие

В главном корпусе Воронежского государственного университета 22 ноября 2013 г. была открыта мемориальная доска основателям университета. На доске увековечены 10 имен знаменитых ученых, профессоров, вклад которых в становление Воронежского университета неоспорим, это: математик Виссарион Григорьевич Алексеев, химик Александр Дмитриевич Богоявленский, медик Николай Нилович Бурденко, юрист Владимир Эммануилович Грабарь, историк Василий Эдуардович Регель, математик Николай Петрович Самбикин, физик Николай Александрович Сахаров, биолог Константин Карлович Сент-Илер, геолог Василий Ефимович Тарасенко, юрист Лев Адамирович Шалланд².



Открытие мемориальной доски основателям ВГУ. Ректор Воронежского государственного университета, доктор экономических наук, профессор Дмитрий Александрович Ендовицкий открывает мемориальную доску.

г. Невшатель); *Шор Татьяну Кузьминичну*, кандидата филологических наук, архивариуса Национального архива Эстонии (г. Тарту); *Гурова Вячеслава Васильевича*, руководителя Государственного архива Воронежской области; *Степанову Юлию Викторовну*, заместителя руководителя; *Комарову Валентину Михайловну*, заведующую читальным залом, главного архивиста; *Елисееву Ирину Сергеевну*, летописца рода Вейнциегр и рода Шукиных, геофизика, председателя Объединения потомков дворянских родов Российской империи «Круглый стол» (г. Москва); *Алексееву Лидию Николаевну*, внучку профессора Николая Ивановича Щукина, химика-технолога, писателя (г. Москва); *Лазаревского Генриха Семеновича*, летописца рода Лазаревских, филолога, писателя (г. Гатчина); *Леденеву Жанну Анатольевну*, главного библиографа отдела редких книг ЗНБ ВГУ, заведующую Музеем книги ВГУ, а также всех сотрудников отдела редких книг.

¹ Пятнадцать лет Воронежского государственного университета / под ред. проф. И. П. Подволоцкого [и др.]. Воронеж, 1934. С. 36.

² Информация и фото пресс-службы ВГУ. URL: <http://www.vsu.ru/ru/news/feed/2013/11/3913> (дата обращения: 30.10.2016).

Появление университетов (от лат. *universitas* – «совокупность, общность») в Средневековье связано с развитием городов, тогда же установилось и деление университетов на факультеты (от лат. *facultas* – «возможность, способность»), а факультетов – на кафедры (от др.-греч. *καθῆδρα* – «сиденье»).

Все университеты в Российской империи были Императорскими. Преподавание в университетах права было важнейшей и непреложной характеристикой отечественной университетской традиции.

По уставам университетов разных лет (1755, 1804, 1835, 1863, 1884 гг.) – правовым актам Российской империи, определявшим устройство и порядки в университете, – в полном составе императорских университетов обязательно предусматривались правовые дисциплины, позднее юридические факультеты. Так, в Уставе университетов 1835 г. в полном составе университета полагалось три факультета: философский, юридический и медицинский, а в Уставах университетов 1863 и 1884 г. – четыре факультета: историко-филологический, физико-математический, юридический и медицинский³.

В Уставах университетов предписывалась и структура юридических факультетов, которая различалась в разные годы. В последнем действующем в Российской империи Уставе университетов 1884 г. на юридическом факультете полагались следующие кафедры: римское право, гражданское право и гражданское судопроизводство, торговое право и торговое судопроизводство, уголовное право и уголовное судопроизводство, история русского права, государственное право, международное право, полицейское право, финансовое право, церковное право, политическая экономика и статистика, энциклопедия прав и история философии права.

В 1911 г. на юридических факультетах университетов Российской империи обучалось 15,3 тыс. чел., что считалось вполне достаточным для нужд государства⁴.

Что же касается желательности высшего юридического образования в Воронеже, то интерес для истории юридического факультета представляют несколько фактов.

Задолго до учреждения университета в Воронеже, 18 февраля 1865 г., в газете «Воронежский листок» появилась статья анонимного автора, который предложил основать в Воронеже университет в составе физико-математического и юридического факультетов на базе уже существующего в городе Михайловского кадетского корпуса. По его мнению, это дало бы мощный толчок развитию города и способствовало подведению к Воронежу железнодорожного пути⁵.

³ См.: Сравнительная таблица уставов университетов 1884, 1863, 1835 и 1804 гг. СПб., 1901. URL: <http://dlib.rsl.ru/viewer/01003557835#?page=1> (дата обращения: 15.11.2016).

⁴ См.: *Сапрыкин Д. Л.* Образовательный потенциал Российской империи. М., 2009. С. 42. URL: <http://www.ihst.ru/files/saprykin/book-education-pote.pdf> (дата обращения: 20.10.2016).

⁵ См.: *Карпачев М. Д.* Воронежский университет : вехи истории. 1918–2013. Воронеж, 2013. С. 24. В монографии профессора М. Д. Карпачева тщательно

Примечательно письмо от 22 декабря 1916 г., адресованное депутатом IV Государственной Думы Е. П. Ковалевским преподавателю СХИ и председателю городской комиссии по делам беженцев И. Л. Ямзину, в котором шла речь о содействии в открытии университета в городе. Е. П. Ковалевский писал: «Я постараюсь, хотя и не ручаюсь за полный успех, чтобы Воронеж попал в очередь на 1918 г. вместе с Иркутском и Ярославлем. Если это удастся провести, то университет будет открыт, по всей вероятности, в составе двух факультетов, медицинского и юридического или скорее медицинского и естественно-исторического»⁶.

В 1917 г. группа профессоров юридического факультета Императорского Московского университета выдвинула предложение открыть в Воронеже свое отделение; в Воронеж прибыл профессор-правовед А. И. Елистратов. Одной из основных причин данного предложения была необходимость сохранить молодые научные кадры Московского университета. В университете обнаружился избыток перспективных ученых, которые не могли сделать хорошую карьеру, так как многие профессорские должности были заняты. Создание филиала требовало меньше материальных и организационных затрат. Филиал мог бы иметь изначально два факультета: юридический и историко-филологический. В ходе переговоров руководство Московского университета выразило готовность открыть филиал с одним только юридическим факультетом и на условиях его содержания городом за свой счет уже в сентябре 1917 г. Но этим планам помешала Февральская революция⁷.

Тема открытия университета в Воронеже в начале XX в. очень волновала воронежскую общественность. Так, в 1906–1907 гг. обстоятельно обсуждался вопрос о возможном временном переводе в Воронеж факультетов Императорского Варшавского университета⁸. Но судьбоносные события, приведшие к открытию университета в Воронеже, случились позже.

В условиях мировой войны в середине 1915 г. встал вопрос о переводе Императорского Юрьевского университета в глубь России. Но готовый к эвакуации университет так и не был эвакуирован. После оккупации г. Юрьева германскими войсками в феврале 1918 г. университет был объявлен немецким и подчинен военным властям, чтение лекций на русском языке запрещалось, а русским преподавателям и студентам предлагалось уехать в Россию. Последнее собрание совета университета состоялось 31 мая 1918 г. Среди нескольких городов местом эвакуа-

представлено состояние обобщающих исследований по истории Воронежского государственного университета и собраны обширные материалы, раскрывающие становление и развитие университета за период его существования с 1918 по 2013 г.

⁶ Воронежский телеграф. 1916. № 135. 17 июля. Цит. по: Карпачев М. Д. Указ. соч. С. 59–60.

⁷ См. подробно: Карпачев М. Д. Указ. соч. С. 60–63.

⁸ См.: Там же. С. 27–45.

ции был выбран Воронеж. 17 июля и 31 августа в Воронеж отправились два эшелона, в которых уехало более тысячи человек, в том числе более 80 профессоров и преподавателей. На этой базе 12 ноября 1918 г. приступил к работе новый Воронежский государственный университет⁹.

На момент переезда в Воронеж костяк профессорско-преподавательского состава юридического факультета Императорского Юрьевского университета составляла русская профессура (по состоянию на 1917 г. 75 % преподавателей – русские, в то время как на начало последнего десятилетия XIX в. 87 % преподавателей были немцы¹⁰). Изменение соотношения было связано с университетской реформой, переходом на русский язык обучения, что соответствовало политике русификации окраин Российской империи. Подавляющее большинство профессоров-юристов для Императорского Юрьевского университета были подготовлены к университетской службе в Санкт-Петербургском и Московском Императорских университетах. Все они были сравнительно молодыми людьми, активно занимались научной и общественной деятельностью, укрепляли связи с другими научными центрами Российской империи и зарубежных стран.

Накануне открытия в Воронеже университета в газете «Известия Воронежского губернского исполнительного комитета Совета рабочих и крестьянских депутатов и городского Совета рабочих и красноармейских депутатов» было напечатано объявление:

«Воронежский Государственный Университет объявляет, что на юридическом, историко-филологическом и физико-математическом факультетах занятия начнутся во вторник, 12 сего ноября. По каким именно предметам могут начаться и в какие дни и часы они будут читаться можно узнать в канцелярии по студенческим делам (в здании 1 гимназии). Относительно занятий на медицинском факультете будет объявлено дополнительно»¹¹.

В этой же газете спустя 6 дней, 12 ноября 1918 г., была опубликована ставшая теперь знаменитой заметка следующего содержания:

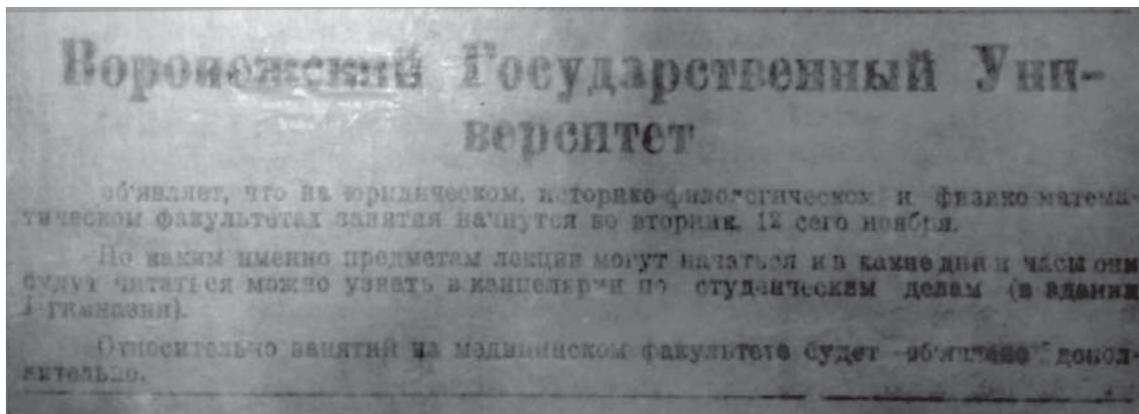
«Воронежский Государственный Университет сегодня, 12 ноября, открывает свою научную деятельность. В 6 час. веч. (по нов. времени) начинается чтение лекций. На юридическом факультете в главном здан. университета (бывш. кадетск. корпус) сегодня в 6 час. веч. открывает курс своих лекций профессор Невзоров, приславш. из Ярославля 2 вагона и привезший лично из Перми 48 вагонов имущества Юрьевского университета (библиотеку, коллекции университетских музеев, инструменты и принадлежности клиник и других учебно-вспомогательн. учреждений университета, без которых не было возможности начать учебные занятия в университете). На историко-филологическом и физико-математическом факультетах чтения лекций открываются также в этот день. На медицинском фа-

⁹ См.: История Тартуского университета. 1632–1982 / под ред. К. Сийливаска. Таллин, 1982. С. 166–167.

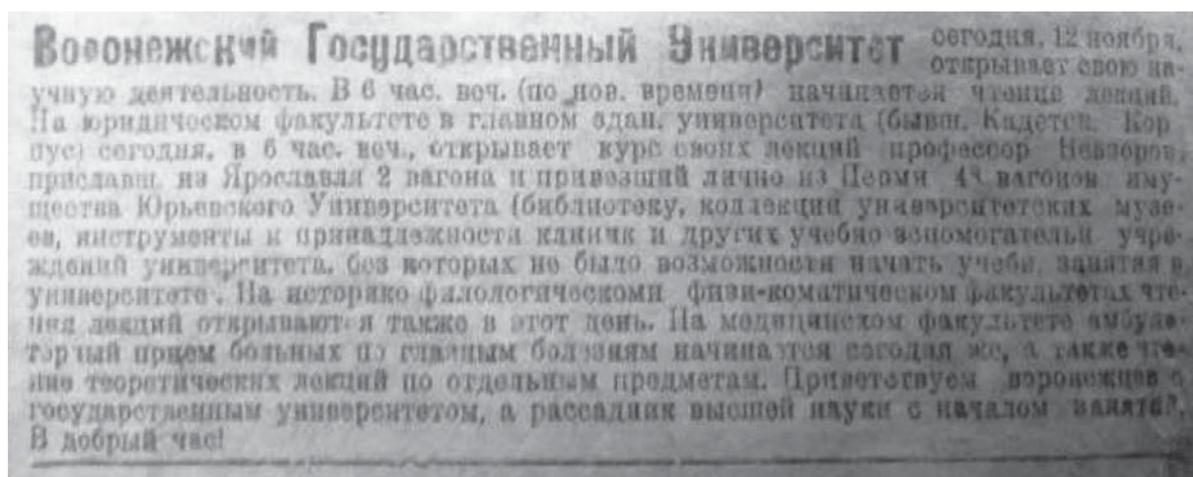
¹⁰ См.: Там же. С. 132–133.

¹¹ См.: Известия Воронежского губернского исполнительного комитета Совета рабочих и крестьянских депутатов и городского Совета рабочих и красноармейских депутатов. 1918. 6–7 ноября. № 230. С. 8.

культете амбулаторный прием больных по глазным болезням начинается сегодня же, а также чтение лекций по отдельным предметам. Приветствуем воронежцев с государственным университетом, а рассадник высшей науки с началом занятий. В добрый час!»¹².



Фотокопия объявления в газете «Известия Воронежского губернского исполнительного комитета Совета рабочих и крестьянских депутатов и городского Совета рабочих и красноармейских депутатов» от 6 ноября 1918 г.



Фотокопия заметки в газете «Известия Воронежского губернского исполнительного комитета Совета рабочих и крестьянских депутатов и городского Совета рабочих и Красноармейских депутатов» от 12 ноября 1918 г.

Е. В. Сазонникова. Навстречу 100-летию юридического факультета...

Так начиналась история университета в Воронеже, а вместе с ним и юридического факультета – одного из старейших факультетов Воронежского университета, признанного центра юридического образования и правовой науки в Российской Федерации, историю которого невозможно изучать отдельно от истории Воронежского государственного университета.

В письмах историка И. И. Лаппо, ординарного профессора русской истории Императорского Юрьевского университета, который вместе с семьей в 1918 г. ехал в Воронеж в поезде с имуществом университета, другому историку С. Ф. Платонову описаны обстоятельства эвакуации университета и начала его работы в Воронеже.

¹² См.: Известия Воронежского губернского исполнительного комитета Совета рабочих и крестьянских депутатов. 1918. 12 нояб. С. 4.

1918 г., сентябрь. Воронеж¹³ (в извлечениях):

«Дорогой и Глубокоуважаемый Сергей Феодорович! ... Что Вам рассказать о себе теперь? Пережить пришлось так много, что не знаю ни с чего начать, ни что выделить из пережитого для рассказа...

...4-го июля, однако, с поездом, присланным из «России», двинулись в путь, в товарных вагонах. Восемь дней пути, кажется, были лучшим временем для меня за все последние месяцы. С открытою дверью вагона, на своих креслах, среди своего скарба, ехали как бы своим домом. Было тесновато (16 человек) в вагоне, но не было с нами ни больших забот, ни немцев, а к опасностям и случайностям уже была привычка.

По приезде в Воронеж трудности жизни заставили не раз вспоминать дорогу (но не Юрьев!). Квартир нет. Живем в комнатах, причем «уплотнение» доведено до того, что комната полагается не меньше, чем на двух человек. Только врачам дается лишняя комната. Цены на все растут не по дням, а по часам. Размеры петроградских, по-видимому, не достигли, но высоки достаточно. Но главное зло – различные декреты, которые сыпятся словно из рога изобилия: декреты о выселении «буржуев» на окраины без права взять с собою свое имущество, обыски и т.д. и т.д. Университет не открывался еще, но готовится к открытию. Работать крайне трудно – живем семьей в двух комнатах. Жена устала и исхудала страшно. Похудели и все. Несколько забываюсь в занятиях в Архивной Комиссии. Как переживаете Вы теперешние времена? Что с Архивом Министерства? Очень обрадуете, если найдете время для нескольких строк мне. Надежде Николаевне шлю мой душевный привет. Искренне преданный и уважающий Вас И. Лаппо».

1918 г. Воронеж:

«...Что Вам сказать о жизни в Воронеже? Увы, хорошего сообщить не могу ничего. Главное здание Университета (бывший Кадетский Корпус) захвачено красноармейцами и уже обращено ими в свальное место для нечистот. Невольно удивляешься таланту, с которым это делается, а также вкусам и привычкам этих троглодитов. Комнаты, в которых они спят, и коридоры уже через день оказались и их уборными, в буквальном смысле. Можно себе представить, что теперь, через месяц после вступления в здание доблестных красноармейцев, там происходит. Настроение в городе подавленное: выселения из квартир, отсутствие дров, реквизиции, расстрелы и прочие прелести современной жизни осчастливленной России. Знаете, мне временами становится очень жалко бедного Маркса. Что сказал бы он теперь о тех, кто называет себя его адептами. Но в Воронеже есть и еще повод пожалеть его. Во время октябрьских торжеств на площади III Интернационала (так теперь именуется Кадетский плац) поставили лобастый бюст с большою бородою, заявив, что это бюст Маркса. Стоял

¹³ См.: Письма И. И. Лаппо 1915–1918 гг. к Сергею Феодоровичу Платонову, подготовленные к публикации С. В. Чебановым и любезно предоставленные им Музею Николаевской гимназии ; Чебанов В. Д., Чебанов С. В. И. И. Лаппо : известные и неизвестные страницы биографии // ЯЛИК. 2004. № 59. С. 23–24. Цит. по: И.И. Лаппо на сайте «Энциклопедия Царского Села». URL: <http://tsarselo.ru/yenciklopedija-carskogo-sela/istorija-carskogo-sela-v-licah/lappo-ivan-ivanovich-1869-1944.html#.WDS4Sn16fRK> (дата обращения: 23.11.2016).

он гордо на эстраде, освещаемый по ночам электричеством и охраняемый солдатом. Но с месяц тому назад рабочие, во время обучения их военному строю, с непочтительными возгласами свергли «дедку» с пьедестала, обломали ему нос, а затем разбили... И. Лаппо».

По сведениям о личном составе Юрьевского университета на 1914 г.¹⁴, в штате юридического факультета Юрьевского университета было всего 12 человек – по должности: 7 ординарных и 4 экстраординарных профессоров, 1 приват-доцент; по ученой степени: 5 профессоров, 5 магистров, 2 магистранта.

**Профессорско-преподавательский состав
юридического факультета
Воронежского государственного университета в 1918 г.
(из Юрьевского университета)**

В 1918 г. приехали из г. Юрьева и вложили много сил в устройство в г. Воронеже университета следующие представители юридического факультета: ученые-правоведы, профессора – Лев Адамирович Шалланд (1868 г., гор. окр. Фонтэн (кантон Невшатель, Швейцария) – 1919 г., Воронеж); Александр Серафимович Невзоров (1861 г., слобода Каминская Челябинского уезда Оренбургской губернии – 1936 г., Воронеж); Владимир Эммануилович Грабарь (1865 г., Вена – 1956 г., Москва). Из молодых кадров ученых-юристов прибыли: приват-доцент Николай Иванович Щукин (1883 г., Орловская губерния – 1953 г., Куйбышев) и оставленный при университете по юридическому факультету для подготовки к профессорскому званию Михаил Михайлович Поска (1890 г., Ревель – 1920 г., Воронеж). Все они переехали с семьями.

Был в Воронеже кратковременно в деловых поездках, но так и не успел окончательно переехать профессор Борис Владимирович Никольский (1870 г., Санкт-Петербург – 1919 г., Петроград).

К сожалению, нет в живых участников переезда Юрьевского университета в Воронеж и устройства Воронежского государственного университета, а также утрачена значительная часть документов тех лет во время Великой Отечественной войны. Но благодаря сохранившимся материалам в архивах и библиотеках, переписке, воспоминаниям в статьях и книгах современников, периодике тех лет можно живо представить период основания юридического факультета и вклад в это большое дело профессорско-преподавательского состава юридического факультета Воронежского государственного университета (профессоров бывшего Юрьевского университета).

¹⁴ См.: Личный состав Императорского Юрьевского университета, 1914. Юрьев, 1914. С. 4.



Лев Адамирович Шалланд,
первый декан юридического факультета ВГУ

(фрагмент общей фотографии профессоров Императорского Юрьевского университета, датировано приблизительно 1904 г.; предоставлено Национальным архивом Эстонии)

Краткая биография и сведения о семье¹⁵:

Л. А. Шалланд родился 2 ноября 1868 г. в кантоне Невшатель, городской округ Фонтэн (Швейцария). Имя при рождении – Леон-Родольф.

Отец – Адамир Петрович Шалланд, швейцарский подданный, преподаватель французского языка в Российской империи, автор имевших большое распространение учебников французской грамматики, действительный статский советник, причисленный к Собственной Его Императорского Величества Канцелярии по учреждениям Императрицы Марии.

В настоящее время публичная и университетская библиотеки в г. Невшатель (Швейцария) содержат две книги А. П. Шалланда: 1) перевод книги Н. В. Гоголя «Ревизор» (*L'inspecteur en tournée (Revisor) Comédie en cinq actes par Gogol, traduite du russe par A. Challandes Paris, Neuchâtel, Sandoz & Fischbacher, 1874 г.*), а также вторая редакция книги от 1909 г.; 2) Грамматика французского языка с дарственной надписью:

¹⁵ Источники, по которым приведены биографические сведения о Л. А. Шалланде и его семье: Национальный архив Эстонии: Основание ЕАА.402.3.1834–1904–1914, 13 л.; ЦГИА СПб. Ф. 14. Оп. 3. Д. 26203 (студ. дело); Оп. 1. Д. 9257; Сведения об А. П. Шалланде, любезно предоставленные профессором Невшательского университета Лорисом Петрисом; Сведения о роде Лазаревских, любезно предоставленные Г. С. Лазаревским; Адресные книги Санкт-Петербурга разных лет, начиная с 1891 по 1904 г.; Переписка И. Ф. Анненского (письмо неустановленному лицу от 13.11.1907 г.) // Анненский И. Ф. Письма: в 2 т. Т. 2: 1906–1909. СПб., 2009. Письмо № 161; Личный состав Императорского Юрьевского университета, 1914. Юрьев, 1914. С. 4; Краткий отчет Императорского Юрьевского университета за 1915 год / под ред. П. П. Пусторослева. Юрьев, 1916; История Тартуского университета. 1632–1982 / под ред. К. Сийливаска. Таллин, 1982. С. 130, 134, 146, 167; *Карпачев М. Д.* Указ. соч. С. 68, 82, 93, 99, 114, 489; *Грабарь В. Э.* Материалы по истории литературы международного права в России (1647–1917 гг.). М., 1958. С. 313–314; Сведения о Л. А. Шалланде, любезно предоставленные А. Н. Акиньшиным; *Петров Е.* Диглоссия и билингвизм русского зарубежья: Барон Корф в университетах Финляндии, Эстонии и США // *Ülikool ja keelevahetus*. XLII, Tartu Ülikooli muuseum, 2014. С. 91; Диспут Л. А. Шалланда в Санкт-Петербургском университете // *Право*. 1914. № 6. С. 465–471.

«Дар публичной библиотеке Невшателя. Санкт-Петербург, 27 марта 1879 года. А. Шалланд».

Мать Льва Адамировича Шалланда – Мария-Луиза (Францовна) Аршинар.

В 1896 г. Лев Адамирович женился на Марии Ивановне Лазаревской.

В семье Шалландов Льва Адамировича и Марии Ивановны было двое детей – Николай (1898 г.р.) и Елизавета (1900 г.р.).

Жена Л. А. Шалланда – Мария Ивановна – принадлежала к известному роду Лазаревских–Шеншиных. Она была вторым ребенком в семье Ивана Матвеевича и Марии Николаевны Лазаревских. Кроме нее в семье было еще три брата: Николай Иванович Лазаревский – юрист, проректор Императорского Санкт-Петербургского университета; Михаил Иванович Лазаревский – коллежский советник Горного департамента; Иван Иванович Лазаревский – художник, крупнейший искусствовед, издатель.

Тесть Л. А. Шалланда – Иван Матвеевич Лазаревский – был дружен с поэтом, прозаиком, этнографом Тарасом Шевченко.

Теща Л. А. Шалланда – Мария Николаевна Лазаревская (урожд. Шеншина) – приходилась племянницей поэту А. А. Фету¹⁶. Племянник жены А. А. Фета – Е. С. Боткин (1865–1918) – лейб-медик семьи императора Николая II, дворянин, святой Русской православной церкви, страстотерпец, праведный. Расстрелян большевиками вместе с царской семьей. Решением Архиерейского собора РПЦ в 1981 г. причислен к лику мучеников вместе с другими расстрелянными в доме Ипатьева – Романовыми и их слугами.

В адресных книгах Санкт-Петербурга сохранились записи о Л. А. Шалланде и его отце, в которых указаны их местожительства, чины, вероисповедание.

ШАЛЛАНДЪ Адамиръ Пет. дсс.
М. Итальянская, 30. Реформатско-Француз. церк.
— Левъ Ад. кск. Знаменская,
21—30. Деп. Окладн. Сбор.

Шалланд Адамир Петрович, действительный статский советник, Малая Итальянская, д. 30. Реформатско-Французская церковь. Лев Адамирович, коллежский секретарь, Знаменская, д. 21 кв. 30. Департамент окладных сборов (Весь Петербург на 1896 г. : адресная и справочная книга г. С.-Петербурга. Издание А. С. Суворина. С. 343).

Лев Адамирович Шалланд закончил юридический факультет Императорского Санкт-Петербургского университета (1887–1891 гг.). Защитил

¹⁶ Фет А. А. (1820 г., Орловская губерния – 1892 г., Москва) – русский поэт-лирик немецкого происхождения, переводчик. Первые 14 лет и последние 19 лет жизни официально носил фамилию Шеншин. Окончил юридический и историко-филологический факультеты МГУ, в 1867 г. был избран мировым судьей.

в этом же университете магистерскую диссертацию «Юридическая природа территориального верховенства» (1903 г.) и докторскую диссертацию «Иммунитет народных представителей» (1913 г.). Оппонентами по докторской диссертации были профессор М. М. Ковалевский и приват-доцент К. Н. Соколов.

Сдав экзамен на степень магистра, работал в Министерстве финансов, а затем в Министерстве юстиции.

Занимал должность приват-доцента кафедры международного права Петербургского университета в 1901–1904 гг.; профессора и заведующего кафедрой государственного права (с 1904 г.), декана юридического факультета (1908–1912 гг.), проректора Императорского Юрьевского университета (1915–1918 гг.). С основания Воронежского государственного университета в 1918 г. – профессор истории права и государства, декан юридического факультета университета, член комитета по устройству университета в Воронеже, член правления Воронежского государственного университета.

Награды: ордена Святой Анны II степени, Святого Станислава III степени, Знак Красного креста, медаль «В память 300-летия царствования Дома Романовых».

Круг научных интересов Л. А. Шалланда очень широк. Изначально он писал в области международного права, позднее соединил изучение международного и государственного права, имеются работы по гражданскому, семейному и наследственному праву. Перу Л. А. Шалланда принадлежат отзывы на книги ученых русских (Грабаря, Казанского, Садовского и др.), зарубежных (Кауфмана, Фриккера и др.), а также переводы работ Г. Еллинека.

В числе учеников Л. А. Шалланда – Георгий Давидович Гурвич (1894 г., Новороссийск – 1965 г., Париж), российский правовед и французский социолог-позитивист. Л. А. Шалланд выступал в 1910 г. оппонентом по докторской диссертации барона С. А. Корфа – последнего и.о. губернатора Великого княжества Финляндского.

Вероисповедание – реформатское.

Умер 13 декабря 1919 г. в Воронеже от истощения и болезни. К сожалению, место захоронения неизвестно.

Сын Л. А. Шалланда – Николай¹⁷ – родился 24 ноября 1898 г. в Санкт-Петербурге. Николай был крещен в 1898 г. в церкви при Министерстве внутренних дел, крестные: коллежский секретарь Николай Иванович Лазаревский (родной дядя) и дочь генерала от артиллерии Наталия Петровна Башилова.

¹⁷ Источники, по которым приведены биографические сведения о Н. Л. Шалланде: Национальный архив Эстонии. Основание ЕАА.402.1.29048 ; ЕАА.405.1.3935 ; Государственный архив Воронежской области. Ф. Р-33. Оп. 3. Д. 15100. Личное дело Николая Львовича Шалланда ; Волков С. В. База данных «Участники Белого движения в России». Буква Ш. URL: http://swolkov.org/2_baza_beloe_dvizhenie/pdf/Uchastniki_Belogo_dvizhenia_v_Rossii_24-Sh.pdf (дата обращения: 25.10.2016).

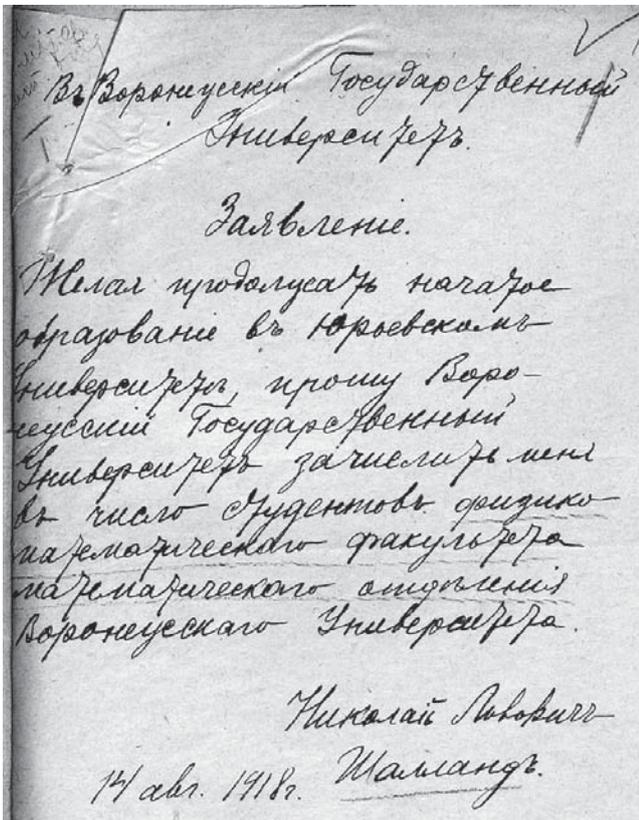


Николай Львович Шаланд
(1898 г., Санкт-Петербург – ?)

(фото 1917 г. из личного дела Н. Л. Шаланда,
предоставлено Национальным архивом Эстонии)

Николай был зачислен в 1918 г. на физико-математический факультет ВГУ. По архиву доктора исторических наук С. В. Волкова «Участники Белого движения в России» Николай предположительно примкнул к отступающим белогвардейцам и был арестован в Грузии в г. Потти в 1920 г. Дальнейшая его судьба неизвестна. Есть сведения, что Николая в 1920-е гг. в эмиграции разыскивали родственники.

Сохранилось собственноручное заявление Николая Шаланда от 14 августа 1918 г. о зачислении в ВГУ на физико-математический факультет (математическое отделение). Заявление хранится в Государственном архиве Воронежской области.



В Воронежский Государственный
Университет.

Заявление.

Желя продолжать начатое образование в Юрьевском Университете, прошу Воронежский Государственный Университет зачислить меня в число студентов физико-математического факультета математического отделения Воронежского университета.

Николай Львович
Шаланд.

14 августа 1918 г.



Александр Серафимович Невзоров

(фото из Фонда Герберта Норманна¹⁸ в Рукописном отделе библиотеки Тартуского университета»; предоставлено Национальным архивом Эстонии)

Краткая биография и сведения о семье¹⁹:

А. С. Невзоров опубликовал при жизни автобиографию в труде «Кафедра местного права, действующего в губерниях Лифляндской, Эстляндской и Курляндской». Сведения из этой работы касались периода жизни профессора с 1861 по 1902 г., в наиболее основных и важных этапах они приводятся ниже.

А. С. Невзоров родился 12 августа 1861 г. в слободе Каминской Челябинского уезда Оренбургской губернии в семье священника. Первоначально получил образование от своего отца, затем воспитывался в Челябинском духовном училище и Уфимской Духовной семинарии, по окончании 4 классов которой в 1880 г. поступил в Ярославский Демидовский юридический лицей. Здесь за конкурсные сочинения был награжден премиями. 28 мая 1884 г. был удостоен «степени кандидата юридических наук ввиду полученных по всем предметам лицейского курса высших отметок – «5». 29 мая 1884 г. «оставлен при Лицее для приготовления к профессорскому званию по кафедре всеобщей истории права», а 8 марта 1885 г. по кафедре гражданского права, с от-

¹⁸ Герберт Норманн (Herbert August Oskar Normann) (1897–1961), профессор медицины Тартуского университета.

¹⁹ Источники, по которым приведены биографические сведения о А.С. Невзорове: Национальный архив Эстонии. Основание ЕАА.384.1.3382. Л. 39–47 (Фонд куратора Рижского учебного округа) ; *Невзоров А. С. Кафедра местного права, действующего в губерниях Лифляндской, Эстляндской и Курляндской*. Юрьев, 1902. С. 578–582 ; Личный состав Императорского Юрьевского университета, 1914. Юрьев, 1914. С. 5 ; Краткий отчет Императорского Юрьевского университета за 1915 г. Юрьев, 1916 ; *Карпачев М. Д.* Указ. соч. С. 85, 86, 106, 115, 116, 118, 153, 186, 212, 484 ; Научные работники Воронежа : справочник / сост. А. К. Сушкевич по поручению Бюро Воронежской секции научных работников Воронежа. Воронеж, 1927. С. 25.

командированием для занятий в Московский университет. 9 ноября 1889 г. окончил испытания на степень магистра гражданского права в Московском университете.

19 мая 1890 г. получил звание приват-доцента Императорского Новороссийского университета, расположенного в Одессе. 24 мая 1894 г. назначен исправляющим должность экстраординарного профессора торгового права в Юрьевском университете, с 16 сентября 1897 г. исполнял обязанности делопроизводителя юридического факультета.

С 1891 г. состоял членом правления Русской публичной библиотеки в Юрьеве. В 1891 г. содействовал открытию приюта для сирот. 29 января 1895 г. открыл женскую воскресную школу, за учреждение и содержание которой получил диплом III разряда на Всероссийской Нижегородской выставке 1896 г., им были устроены народные чтения с волшебным фонарем при Русском благотворительном обществе.

О семье известно, что А. С. Невзоров был женат на Надежде Ивановне Невзоровой (урожденная Овсецова), детей не имел. Брат Павел Серафимович работал учителем древних языков в Юрьевской мужской гимназии. В настоящее время в Государственном архиве Воронежской области сохранились личные дела племянников, детей брата А. С. Невзорова: Милицы Павловны (1898 г.р.) с заявлением о зачислении на 2-й курс физико-математического факультета ВГУ²⁰ и Бориса Павловича (1894 г.р.) с заявлением о поступлении на факультет общественных наук ВГУ и другими документами²¹.

А. С. Невзоров прочитал 12 ноября 1918 г. первую лекцию на юридическом факультете Воронежского государственного университета. С 1918 г. – профессор историко-филологического факультета Воронежского государственного университета, старший декан, член правления Воронежского государственного университета. С 1919 г. – декан факультета общественных наук; с 1921 г. – профессор педагогического факультета, а в 1924–1926 гг. – одновременно и консультант Воронежской товарной биржи.

Руководил группой, которая в 1918 г. занималась возвращением в Воронеж книжных фондов бывшего Юрьевского университета.

В Воронеже А. С. Невзоров в 1921 г. на факультете общественных наук читал курс «История институтов частного права», о чем повествует хранящийся в краеведческом отделе Воронежской областной универсальной научной библиотеке имени И. С. Никитина журнал «Воронежский историко-археологический вестник» (1921 г.). Начиная с весны 1920 г. он много сил вложил в создание рабфака ВГУ как глава организационного бюро по созданию рабфака, член правления и президиума рабфака.

²⁰ ГАВО. Ф. Р-33. Оп. 3. Д. 13617. Личное дело Невзоровой Милицы Павловны.

²¹ Там же. Д. 10497. Личное дело Невзорова Бориса Павловича.

За проявление интереса к немецкой науке А. С. Невзоров оказался под подозрением в связи с «делом краеведов» (дело против интеллигенции в Воронеже в 1930–1931 гг.)²².

Специалист в области местного права, А. С. Невзоров много занимался исследованием этой темы в отношении Прибалтийских губерний, в сферу его интересов входили проблемы гражданского права. Он составил каталог книг русской публичной библиотеки в г. Дерпте в 1891 г.; изучал фольклор, что отразилось в книге «Торговый оборот в пословицах русского народа» (Юрьев, 1906).

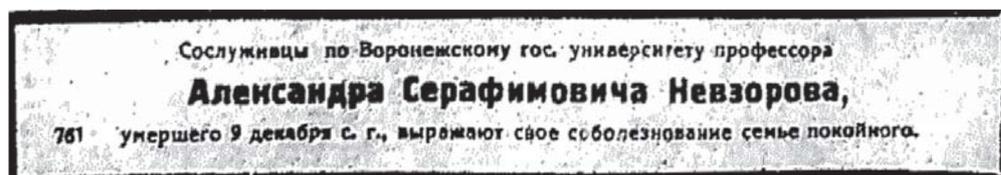
По собственноручному описанию в список его трудов по состоянию на 1902 г. входят монографии: «Опека над несовершеннолетними. Исторический очерк института и положение его в действующем русском законодательстве» (Ревель, 1892); «Русская женщина в действующем законодательстве и в действительной жизни» (Ревель, 1892); рецензии на работы О. И. Розова, М. И. Гриндигера, П. А. Шостака, В. Л. Кирпичева и др., всего более 20 работ; научные статьи в изданиях: «Юридическая летопись», «Оренбургские епархиальные ведомости», «Ученые записки Императорского Юрьевского университета», «Сборник учено-литературного общества при Императорском Юрьевском университете» и др., всего более 50 работ.

Награды: кавалер орденов Святого Владимира IV степени, Святой Анны II и III степеней, Святого Станислава II и III степеней; медали «В память царствования императора Александра III», «В память 300-летия царствования Дома Романовых».

Согласно справочнику «Научные работники Воронежа», подготовленному А. К. Сушкевичем, в 1927 г. профессор А. С. Невзоров был пенсионером, проживал в Воронеже на ул. Грузовая в доме № 6 (современная ул. Студенческая. – Е. С.). Вероисповедание – православное.

Умер в Воронеже 9 декабря 1936 г. Местонахождение могилы неизвестно.

В газете «Коммуна» от 14 декабря 1936 г. № 286 (2141) был опубликован некролог А. С. Невзорову следующего содержания:



Сослуживцы по Воронежскому гос. университету профессора Александра Серафимовича Невзорова, умершего 9 декабря с.г., выражают свое соболезнование семье покойного.

²² «Дело краеведов» было прекращено в 1978 г. «за отсутствием события преступления». 11 томов «Дела краеведов» хранятся в Государственном архиве общественно-политической истории Воронежской области (см. об этом: Независимый сайт города Воронеж и Воронежской области «Воронежский край». URL: <https://воронежский-край.рф/wiki/d/5510> (дата обращения: 20.11.2016).



Грабарь
Владимир Эммануилович

Краткая биография и сведения о семье²³:

Родился 22 января 1865 г. в Вене. Дед – А. И. Добрянский – известный деятель движения карпато-русинов. Отец – Э. И. Грабарь – помощник ректора Императорского Юрьевского университета. Брат – Игорь Эммануилович Грабарь – русский советский живописец, реставратор, искусствовед, педагог, профессор. В 1917 г. Владимир Эммануилович женился на Марии Пассек – дочери своего друга и наставника, профессора римского права, ректора Юрьевского университета Е. В. Пассека. Мария Евгеньевна Грабарь-Пассек стала впоследствии выдающимся ученым-филологом.

В. Э. Грабарь окончил юридический факультет Императорского Московского университета (1888 г.). Служил в московском коммерческом суде; был классным воспитателем в межевом институте в Москве.

Написал магистерскую диссертацию на тему «Римское право в истории международно-правовых учений: элементы международного права в трудах легистов XII–XIV вв.» (1901 г.).

С 1893 г. – доцент, с 1906 г. – ординарный профессор Императорского Юрьевского университета. В 1907–1908 гг. и 1915–1916 гг. профессор В. Э. Грабарь был деканом юридического факультета Императорского Юрьевского университета.

7 августа 1894 г. В. Э. Грабарь отказался от австро-венгерского подданства и стал официально считаться подданным Российской империи.

В. Э. Грабарем была написана докторская диссертация на тему «Наука международного права в Англии до реформации». К сожалению, рукопись погибла во время Первой мировой войны. Напечатана была только одна часть исследования «Понятие естественного права и международного права в английской литературе XII–XVI веков» (Юридический вестник, 1917 г.).

Книга «История Тартуского университета. 1632–1982», вышедшая в свет в Эстонии под ред. К. Сийливаска, сообщает, что В. Э. Грабарь защи-

²³ Источники, по которым приведены биографические сведения о В. Э. Грабаре: *Грабарь В. Э.* Материалы по истории литературы международного права в России (1647–1917 гг.). М., 1958. С. 5–14 ; Личный состав Императорского Юрьевского университета, 1914. Юрьев, 1914. С. 4 ; Краткий отчет Императорского Юрьевского университета за 1915 г. Юрьев, 1916 ; *Карпачев М. Д.* Указ. соч. С. 93 ; История Тартуского университета. 1632–1982 / под ред. К. Сийливаска. Таллин, 1982. С. 134, 135, 141, 145.

тил свою диссертацию в 1918 г. в Воронеже, куда в июле 1918 г. эвакуировался с университетом (с. 145). По другим источникам, в 1918 г. ему была присвоена степень почетного доктора Петроградского университета.

В 1918 г. – профессор международного права Воронежского государственного университета. Летом 1919 г. В. Э. Грабарь с женой уехали из Воронежа, так как тяжелая болезнь заставила его лечиться на Кавказе. С 1922 г. жили в Москве, где В. Э. Грабарь стал профессором Московского университета и юрисконсультom Наркомата внешней торговли. Позднее – научный сотрудник Института права Академии наук СССР и Всесоюзного института юридических наук. В 1943 г. удостоен степени почетного доктора МГУ.

Сферой научных интересов В. Э. Грабаря было международное право, в особенности история международного права, и характеристики юристов-международников, в более позднее время изучал организацию советского аппарата в сфере внешних сношений, был одним из создателей Консульского устава 1926 г. Занимался переводческой деятельностью, литературной критикой.

Награды: ордена Святой Анны II степени (1904 г.), Святого Станислава III степени (1896 г.), Святого Станислава III степени (1908 г.), медали «В память царствования императора Александра III», «В память 300-летия царствования Дома Романовых»; Золотая медаль Российской академии наук (1911 г.). В 1929 г. ученому была назначена персональная пенсия за работу в должности юрисконсульта Наркомторга СССР.

После Второй мировой войны Грабарь стал членом национальной группы советских правоведов-международников, выдвигавших кандидатов для избрания в Международный трибунал.

Вероисповедание – православное.

Умер 26 ноября 1956 г. в Москве, похоронен на Ваганьковском кладбище.



Николай Иванович Щукин

(фото на удостоверении об окончании юридического факультета Императорского Юрьевского университета, предоставлено Национальным архивом Эстонии)

Краткая биография и сведения о семье²⁴:

Щукин Николай Иванович (1883–1953), ученый-юрист, учился в Императорском Юрьевском университете в 1904–1910 гг., оставлен для подготовки к профессорскому званию. В 1915–1916 гг. – исправляющий должность старшего ассистента по кафедре государственного права, приват-доцент (вступительная лекция «Народ как субъективный элемент в народном государстве», 28 января 1915 г.) после защиты *pro venia legendi* печатной работы «Законодательная сессия по русскому праву» в августе 1914 г. (оппоненты Л. А. Шалланд и Ф. В. Тарановский). В 1917 г. исполнял обязанности помощника городского головы г. Юрьева (Тарту).

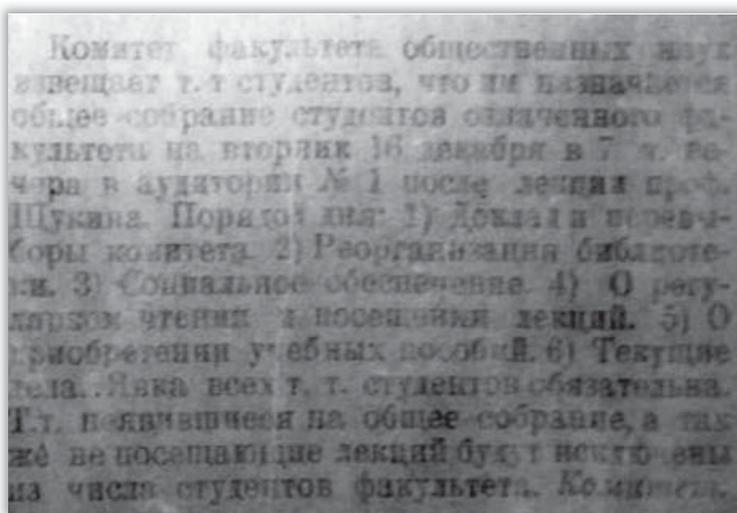
30 мая 1918 г. Н. И. Щукину из канцелярии Юрьевского университета было выдано удостоверение, что он был приват-доцентом. Вел спецкурс по государственному военному праву в 1-м семестре 1916 г., во 2-м семестре 1916 г. читал энциклопедию права и историю философии права.

В 1919 г. в Воронеже Н. И. Щукин был профессором факультета общественных наук ВГУ. В газете «Воронежская коммуна» от 14 декабря 1919 г. была опубликована заметка о предстоящем общем собрании студентов факультета, назначенном на 16 декабря в 7 часов вечера в ауд. 1 после лекции проф. Щукина²⁵:

Комитет факультета общественных наук извещает т.т. студентов, что им назначается общее собрание студентов означенного факультета во вторник 16 декабря в 7 ч. вечера в ауд. № 1 после лекции проф. Щукина. Порядок дня: 1) Доклад и

²⁴ Источники, по которым приведены биографические сведения о Н. И. Щукине: Национальный архив Эстонии. Основание: ЕАА.402.1.30410 (студенческое дело) ; ЕАА.402.3.1973 (дело приват-доцента). Фото на удостоверении об окончании юридического факультета. ЕАА.402.3.1973, л. 14 ; Научные работники Воронежа : справочник / сост. А. К. Сушкевич по поручению Бюро Воронежской секции научных работников Воронежа. Воронеж, 1927. С. 25.

²⁵ Воронежская коммуна. 1919. 14 дек. С. 4.

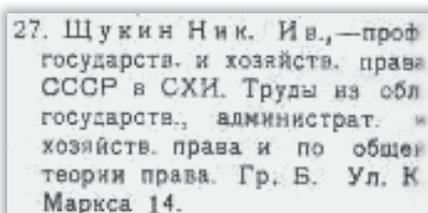


Фотокопия заметки
в газете
«Воронежская коммуна»
от 14 декабря 1919 г.

перевыборы комитета. 2) Реорганизация библиотеки. 3) Социальное обеспечение. 4) О регулярном чтении и посещении лекций. 5) О приобретении учебных пособий. 6) Текущие дела. Явка всех т. т. студентов обязательна. Т. т. неявившиеся на общее собрание, а также не посещающие лекций будут исключены из числа студентов факультета. Комитет.

Сохранилось упоминание об учебных курсах, которые Н. И. Щукин читал в ВГУ на факультете общественных наук в 1921 г.: учение о происхождении и развитии общественных форм, история философии права²⁶.

В справочнике «Научные работники Воронежа» есть следующая информация о Н. И. Щукине: «Щукин Ник. Ив. – проф. государств. и хозяйств. права СССР в СХИ. Труды из обл. государств., администрат. и хозяйств. права и по общей теории права. Гр. Б. Ул. К. Маркса, 14».

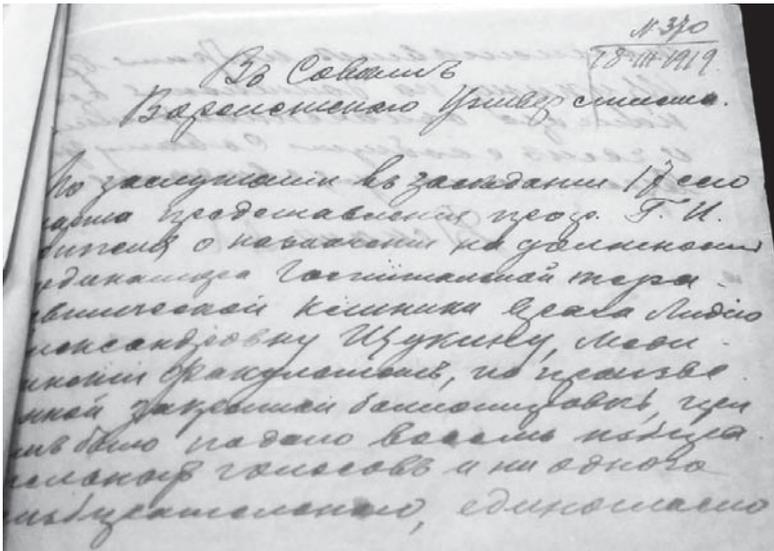


Фотокопия страницы
справочника научных работников

В Государственном архиве Воронежской области хранится личное дело супруги Николая Ивановича – Щукиной Лидии Александровны²⁷, из которого следует, что в марте 1919 г. она была врачом – ординатором Госпитальной терапевтической клиники ВГУ.

²⁶ Воронежский историко-археологический вестник. 1921. Вып. 2, разд. V. Хранится в отделе краеведения Воронежской областной универсальной научной библиотеки имени И. С. Никитина.

²⁷ ГАВО. Ф. Р-33. Оп. 3. Д. 102. Личное дело Щукиной Лидии Александровны. См. также: Национальный архив Эстонии, дело ЕАА.1734.1.3622 Щукина (урожд. Вейнцигер) Лидия Александровна.



№ 370 18.III. 1919
В Совет Воронежского
Университета

По заключению в засе-
дании 18 сего марта проф.
Г. И. Коппеля о назначении на
должность ординатора Госпи-
тальной терапевтической кли-
ники врача Лидию Алексан-
дровну Щукину, медицинский
факультет, по произведенной
закрытой баллотировке при
сем было подано восемь из-
бирательных голосов и ни од-
ного неизбирательного, еди-
ногласно.



**Михаил Михайлович
Поска**

(фото на ученическом билете,
предоставлено Националь-
ным архивом Эстонии)

Краткая биография и сведения о семье²⁸:

М. М. Поска родился в г. Ревель (ныне Таллинн) 12 декабря 1890 г. Отец – Михаил Иванович Поска – комиссар по крестьянским делам, автор знаменитой хрестоматии по русской литературе для эстонских школ (ум. в 1902 г.); М. И. Поска десять лет служил учителем и инспектором народных училищ. Мать – Апполинария Ивановна Поска.

Дядя Михаила – Иван Иванович Поска – выдающийся государственный деятель Эстонии, один из основателей эстонской государственности, руководитель эстонской делегации на мирных переговорах с Советской Россией, завершившихся 2 февраля 1920 г. подписанием Тартуского мирного договора.

²⁸ Источники, по которым приведены биографические сведения о М. М. Поске: Национальный архив Эстонии. Основание: ЕАА.402.1.21281 (студ. дело) ; ЕАА.1804.1.1583 ; Фото на ученическом билете ЕАА.402.1.21281,1.22 ; Список профессоров, преподавателей и научных сотрудников Воронежского университета, умерших с 1919–1924 гг. // Труды Воронежского государственного университета. 1925. Т. 1. С. 426.

Двоюродная сестра Михаила – Вера – слушательница Петроградских Высших женских курсов, была дочерью Ивана Ивановича Поски. Она также прибыла в Воронеж и 16 сентября 1918 г. написала прошение о зачислении на 3-й курс юридического факультета, однако 3 мая 1919 г. написала заявление о выходе из университета²⁹.

М. М. Поска окончил Ревельскую Николаевскую гимназию в 1909 г., поступил на юридический факультет Императорского Юрьевского университета в 1909 г. (матрикул № 23117). В 1913 г. подвергался экзаменам в Юридической комиссии и удостоен диплома юриста I степени. Был оставлен при университете в качестве стипендиата по специальности «русское гражданское право» с сохранением стипендии и освобождением от воинской службы на время учебы. Декан А. С. Невзоров и проф. барон Фрейтаг-Лоринговен ходатайствовали о присуждении стипендии М. М. Поске на 1915/16 г. в размере 1200 руб. на третий год аспирантуры. По распоряжению попечителя Рижского учебного округа с 1 июля 1916 г. по 1 января 1917 г. М. М. Поске полагалась стипендия в размере 600 руб. В сентябре 1917 г. он держал магистерский экзамен. Для поддержания семьи в 1914 г. М. М. Поска получил место помощника юрисконсульта в Юрьевском и Верроском мировом суде.

На момент переезда из Юрьева в Воронеж М. М. Поска был оставлен при университете на юридическом факультете.

Умер в Воронеже 12 мая 1920 г. Местонахождение могилы неизвестно.

Краткая биография Б. В. Никольского и сведения о его семье³⁰:

Б. В. Никольский родился 15 октября 1870 г. в семье профессора русской словесности Владимира Васильевича Никольского и Марии Ивановны (урожденной Скроботовой). Окончил Императорский Санкт-Петербургский университет в 1893 г., защитил в этом же университете магистерскую диссертацию на тему «Система и текст XII таблиц» (1899 г.). Докторскую диссертацию на тему «Дарение между супругами» предоставлял дважды – в 1903 г. в Новороссийский университет (расположен в Одессе) и в 1914 г. в Петроградский университет, но оба раза она была отклонена.

²⁹ ГАВО. Ф. Р-33. Оп. 3. Д. 15997. Личное дело Веры Ивановны Поска. Вера Поска-Грюнталь (1898–1986) училась в Тартуском университете, сначала как вольнослушательница с 1920 г., затем на юридическом факультете (1922–1924 гг.), в 1939 г. защитила магистерскую диссертацию «Защита прав работающей молодежи». Она прибыла в Эстонию в 1919 г., приняла участие в Освободительной войне, была помощником адвоката в 1927–1929 гг., с 1935 г. – адвокатом. Активная феминистка. В 1944 г. эмигрировала в Швецию, работала в архиве, с 1950 г. – в США, в 1962–1981 гг. – редактор журнала *Triinu*. Последние годы жизни проживала в Швеции, неподалеку от Стокгольма. Сведения из *Album Academicum Universitatis Tartuensis 1918–1944*. II. Tartu, 1994. Lk. 197. (matr. No 2984) предоставлены Национальным архивом Эстонии. Вера Поска-Грюнталь – автор книги мемуаров «*Jaana Poska tütar jutustab*» («Дочь Яана Поски рассказывает», Торонто, 1969).

³⁰ Источники, по которым приведены биографические сведения о Б. В. Никольском: Страница о Б. В. Никольском в Словаре профессоров и преподавателей Санкт-Петербургского университета 1819–1917 // Сайт «Биографика». URL: <http://bioslovhist.history.spbu.ru/component/fabrik/details/1/520-nikolskij.html> (дата

В Императорском Юрьевском университете был ординарным профессором римского права; коллежский асессор (согласно данным по личному составу в 1914 г.).

Б. В. Никольский известен не только как юрист, но и как популяризатор православно-монархических идей, поэт, литературный критик, исследователь истории русской литературы XIX в.

Награды: медали «В память 300-летия царствования Дома Романовых» и «В память Отечественной войны 1812 года».

Связь Б. В. Никольского с юридическим факультетом Воронежского университета хорошо видна в его письмах к поэту Б. А. Садовскому³¹.



**Борис Владимирович
Никольский**

Письмо от 28 окт. 1918 г.

«Многоуважаемый Борис Александрович.

Письмо Ваше от 20 сентября – штемпель отправления 5/X 1918 – мне доставлено, и я на него тотчас отвечаю, – тотчас, т.е. не по приходе письма, а по возвращении моем из деловой поездки в Москву и Воронеж. Я теперь профессор Воронежского Университета, но пока живу и ликвидирую дела в Петрограде. Ликвидирую весьма медленно, а надо бы там быть к середине ноября. Но посмотрим».

Письмо от 26 окт. – 8 нояб. 1918 г.

«С 15/28 октября ничего в моей личной жизни не изменилось. Тоскливо тянем канитель изо дня в день – ехать в Воронеж не едем, собираться, как следует, не собираемся, – жизнь впотьмах, и физически, и нравственно, и умственно, и политически. В свободные (?) минуты все пишу новые заметки о Пушкине – довел их число до 132, а число печатных листов академических превысило 25. Сейчас думаю, что дней через 10–14 уеду в Воронеж. Приходится здесь устраивать массу дел».

*«Дома у меня печально. О Володе (сын Б. В. Никольского. – Е. С.) ни слуху ни духу. Получил весть, что он где-то в деревне в Полтавской губернии, но где, не знаю. ... По моему мнению, он должен вернуться, и чем скорее, тем лучше. Пускай запишется в **наш Воронежский Университет** (выделено мной. – Е. С.) и сдает экзамены до конца. Но куда и как ему это сообщить? Недоумеваю. Прочие наши здесь. Роман служит в Стрельбище, много зарабатывает. Ашенька-таки приехала из Харькова, принята в Воронежский Университет, а пока служит, тоже в Стрельбище, только в другом. Я дослуживаю в моем Строительстве. Но бедная*

обращения: 19.11.2016) ; *Никольский Б. В.* Дневник, 1896–1918; изд. подготовили Д. Н. Шилов и Ю. А. Кузьмин. СПб., 2015. Т. 1 : 1896–1903 ; Т. 2 : 1904–1918 ; Никольский Борис Владимирович // Википедия [2016–2016]. URL: <http://ru.wikipedia.org/?oldid=76204394> (дата обращения: 22.11.2016) ; Личный состав Императорского Юрьевского университета, 1914. Юрьев, 1914. С. 4.

³¹ Письма из Фонда Б. А. Садовского в РГАЛИ. Ф. 464. Оп. 2. Д. 145. Цит. по: *Шумихин С. В.* Никольский Б. В. Письма к Б. А. Садовскому // Альманах «Звенья». М. ; СПб., 1992. № 2. С. 340–377. URL: http://az.lib.ru/n/nikolxskij_b_w/text_1918_pisma_k_sadovskomu.shtml (дата обращения: 21.11.2016).

жена моя не выдержала и впала в полную неврастению. ... Ее-то болезненное состояние для меня и служит главною помехою к выезду в Воронеж. Как это все еще обернется – и ума не приложу. Теперь я в самом разгаре всевозможных хлопот по этому поводу. На наступающей неделе хотел бы все покончить: удастся ли?».

Много сведений о подготовке к переезду в Воронеж в 1918 г. можно почерпнуть из дневника Б. В. Никольского. Здесь и мольба о будущем: «Господи, спаси меня: помоги устроить книги и уехать в Воронеж. Более мне пока не нужно» (запись от 20 июня (3 июля) 1918 г.), и горькое предвкусение, что вряд ли все наладится: «В Воронеже едва ли что-нибудь устроится...» (запись от 18 июля (31 июля) 1918 г.)³².

Вот как описывает свое состояние в то время в дневнике Б. В. Никольский³³:

«Сил во мне еще сколько угодно; энергии – судите по количеству мною прочитанного, написанного и продуманного; я готов и поработать на широком поприще, готов и голову поставить на карту; но увы, я слишком много знаю, слишком много понимаю, слишком много переживал, чтобы заблуждаться насчет происходящего. Для отдельного человека, для личной инициативы сейчас еще места нет. Надо ждать. Кто останется жив и дождется – ему и книги в руки. А пока, в неизвестности, выжидая не то грабежей, не то голода, не то шальной пули, не то «обыкновенного случая», предвещаемого восьмеркою бубен при гаданьи, я работаю для науки, чтобы не сгорали праздны силы и не проходило в пустом томлении время. Когда же мысль отказывается работать, берусь за физический труд: роюсь в книгах, привожу их в порядок».

Б. В. Никольский был арестован 17 мая 1919 г. Петроградской ЧК по обвинению в шпионаже. «11 июня 1919 г. Б. В. Никольский мужественно принял смерть от руки большевистских палачей, предварительно, как истинный христианин, напутствовав всех осужденных вместе с ним»³⁴.

З. Н. Гиппиус в своем дневнике о смерти Б. В. Никольского пишет³⁵:

«Недавно расстреляли профессора Б. Никольского. Имущество его и великолепную библиотеку конфисковали. Жена его сошла с ума. Остались – дочь 18 лет и сын 17-ти. На днях сына потребовали во «Всеобуч» (всеобщее военное обучение). Он явился. Там ему сразу комиссар с хохотком объявил (шутники эти комиссары!) – «А вы знаете, где тело вашего папашки? Мы его зверькам скормили!». Зверей Зоологического Сада, еще не подошедших, кормят свежими трупами расстрелянных, благо Петропавловская крепость близко, – это всем известно. Но родственникам, кажется, не объявляли раньше. Объявление так подействовало на мальчика, что он четвертый день лежит в бреду. (Имя комиссара я знаю)».

Из некролога Б. В. Никольскому в «Вестнике литературы» № 5 за 1919 г.: «...в Петрограде расстрелян профессор историко-филологическо-

³² См.: *Никольский Б. В. Дневник, 1896–1918.* СПб., 2015. Т. 2 : 1904–1918. С. 412, 427.

³³ См.: Там же. С. 313.

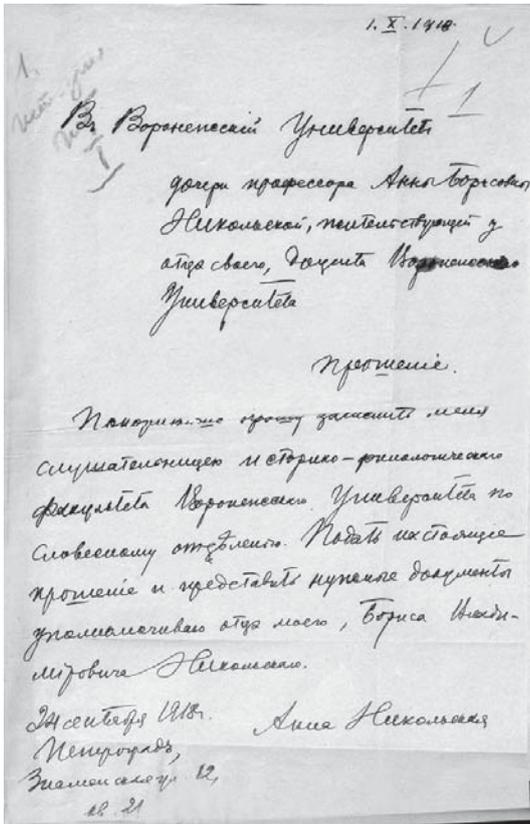
³⁴ *Пашенный Н. Л.* Императорское училище правоведения и правоведы в годы мира, войны и смуты. Мадрид, 1967. С. 401. Цит. по: *Никольский Б. В.* Указ. соч. Т. 1. С. 42.

³⁵ См.: *Гиппиус З. Н.* Дневники. Черная книжка. URL: http://az.lib.ru/g/gippius_z_n/text_0070.shtml (дата обращения: 02.12.2016).

го и юридического факультетов Воронежского университета Борис Владимирович Никольский».

Б. В. Никольский реабилитирован 19 августа 2002 г.

В Государственном архиве Воронежской области сохранилось собственноручное заявление дочери Б. В. Никольского – Анны³⁶ – о зачислении ее на историко-филологический факультет Воронежского государственного университета³⁷.



В Воронежский Университет

дочери профессора Анны Борисовны
Никольской, жительствующей у
отца своего, доцента Воронежского
университета

Прошение

Покорнейше прошу зачислить меня слушательницей историко-филологического факультета Воронежского университета по словесному отделению. Подать настоящее прошение и представить нужные документы уполномочиваю отца моего, Бориса Владимировича Никольского.

24 сентября 1918 г.

Петроград,

Знаменская ул. 12, кв.21

Анна Никольская.

Студенты первого набора юридического факультета Воронежского государственного университета

Свидетельствами начала юридического факультета Воронежского университета, дошедшими до наших дней, являются личные дела студентов, зачисленных на юридический факультет Воронежского университета в 1918 г., в которых имеются прошения (или заявления) о зачислении в университет.

Несмотря на слабо развитые средства коммуникации люди со всей страны ехали в Воронеж, чтобы начать либо продолжить обучение на юридическом факультете. Большая известность юридического факультета Воронежского университета во многом обусловлена именами профес-

³⁶ Анна Борисовна Никольская (1899 г., Санкт-Петербург – 1977 г., Алма-Ата) – известный литературовед, писатель, переводчик, внесла большой вклад в дело сближения русской и казахской культуры. См. подробнее об А. Б. Никольской: Биографический указатель на сайте «Хронос». URL: http://www.hrono.ru/biograf/bio_n/nikolskajaab.php (дата обращения: 22.11.2016).

³⁷ ГАВО. Ф. Р-33. Оп. 3. Дело 671. Личное дело Никольской Анны Борисовны.

сорско-преподавательского состава, подготовленного Санкт-Петербургской и Московской юридическими научными школами.

В Государственном архиве Воронежской области есть фонд, по описи которого хранятся личные дела 1054 студентов юридического факультета Воронежского государственного университета в 1918–1919 гг.³⁸ Для каждого из этих людей поступление на юридический факультет ВГУ стало крупной вехой биографии. География мест, откуда прибыли поступающие, обширна и включает такие города, как Воронеж, Юрьев, Санкт-Петербург, Москва, Курск, Тула, Могилев, Харьков, Казань, Полоцк и другие, а также села Воронежской, Тамбовской, Холмской, Минской и иных губерний. В ВГУ учились представители разных национальностей.

Студенты поступали не только на первый курс, но и переводились из других учебных заведений, в том числе из Московского и Санкт-Петербургского университетов, чтобы продолжить обучение в Воронеже³⁹. Судя по датам заявлений, прием студентов на юридический факультет растянулся на несколько месяцев, начавшись в августе, он продолжался вплоть до середины декабря 1918 г.

В некоторых прошениях (или заявлениях) указывались весьма прозаичные причины приезда на учебу в Воронеж. В заявлении от 28 августа 1918 г. Николай Григорьевич Невзоров (однофамилец профессора А. С. Невзорова. – *Е.С.*) пишет о том, что до войны он был действительным слушателем Московского коммерческого института, все документы остались в данном институте. Был призван в 1914 г. по первой мобилизации из запаса на действительную военную службу и провел в действующей армии все четыре года. Теперь, не имея средств, может продолжать свое образование только в городе Воронеже, где имеет необходимый заработок⁴⁰.

По-разному складывалась жизнь у студентов первого набора юридического факультета в Воронеже. В этих судьбах, как в зеркале, отражалась история нашего Отечества первых десятилетий XX в.

Студент первого набора юридического факультета Иван Иванович Лаппо (III) (12 апреля 1895 г. – 23 декабря 1944 г.) приехал в 1918 г. в Воронеж из Юрьева вместе с родителями.

Отец – Иван Иванович Лаппо (II) (29 августа 1869 г., Царское Село, Санкт-Петербургская губерния – 23 декабря 1944 г., Дрезден) – русский историк, профессор историко-филологического факультета Императорского Юрьевского университета (с 1905 по 1918 г.). Мать – Вера Антоновна Лаппо. Дед по отцу – Иван Иванович Лаппо (I) (1848–1897) – начальник отделения канцелярии обер-прокурора Святейшего синода.

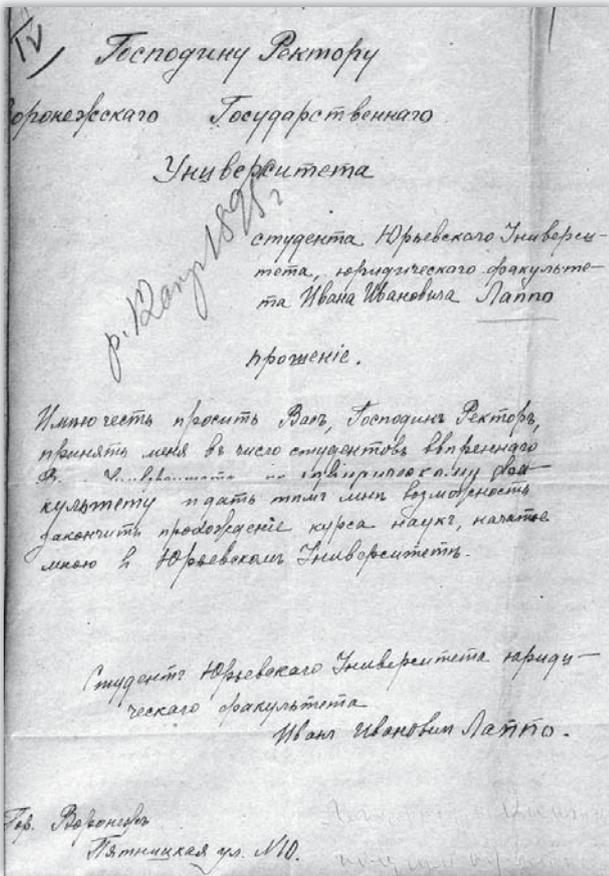
³⁸ ГАВО. Ф. Р-33. Оп. 3. Дела с 15308 по 16362.

³⁹ Там же. Д. 10116, 15309, 15311, 15317, 15346, 15414, 15885, 15886, 15915, 16358, 16049.

⁴⁰ Там же. Д. 15886. Личное дело Невзорова Николая Григорьевича.



Профессор И. И. Лаппо (II)
с женой и сыном, конец 1890-х гг.
(фото на сайте «Энциклопедия
Царского Села»)⁴¹



Господину Ректору
Воронежского Государственного
Университета

студента Юрьевского
Университета,
юридического факультета
Ивана Ивановича Лаппо
прошение.

Имею честь просить Вас, Господин Ректор, принять меня в число студентов вверенного Вам Университета по юридическому факультету и дать тем мне возможность закончить прохождение курса наук, начатое мною в Юрьевском Университете.

Студент Юрьевского Университета
юридического факультета

Иван Иванович Лаппо.

Гор. Воронеж, Пятницкая ул. № 10.

⁴¹ URL: <http://tsarselo.ru/yenciklopedija-carskogo-sela/istorija-carskogo-sela-v-licah/lappo-ivan-ivanovich-1869-1944.html#.WDS4Sn16fRK> (дата обращения: 30.11.2016).

В Государственном архиве Воронежской области сохранилось личное дело студента юридического факультета Ивана Ивановича Лаппо (III)⁴², в котором есть прошение от 18 сентября 1918 г. о зачислении его в число студентов юридического факультета Воронежского университета.

В личном деле студента ВГУ Ивана Лаппо есть прошение о зачислении его на историко-филологический факультет, датированное 11 марта 1919 г., в котором он подписывается «студент юридического факультета».

Господину Декану
Историко Филологического Факультета
Воронежского Государственного
Университета.

Желаю расширить мое научное образование и иметь честь просить Вас, Господин Декан, зачислить меня в студенты Историко Филологического Факультета Воронежского Государственного Университета, если возможно, с зачетом части семестров, прослушанных мною на Юридическом Факультете Юрьевского Университета.

Из числа студентов Юридического факультета Юрьевского Университета я был принят 20 июля 1913 года; выдержал ряд испытаний и был удостоен золотой медали за сочинение на тему «Анализ новых данных по истории крестьянства в Московском Государстве, содержащихся в Архивном материале Д. Я. Самоквасова»⁴³, причем Юридическим Факультетом и Советом Юрьевского Университета означенное сочинение было предположено к напечатанию в Ученых Записках Юрьевского Университета, что, однако, по обстоятельствам времени до сих пор не могло быть приведено в исполнение.

Среднее образование я закончил в Санкт-Петербургской Первой гимназии и с награждением золотою медалью.

Студент Юридического Факультета Воронежского Государственного Университета
Иван Иванович Лаппо.

Господину Декану
Историко Филологического Факультета
Воронежского Государственного
Университета

Желя расширить мое научное образование имею честь просить Вас, Господин Декан, зачислить меня в студенты Исторического отделения Историко Филологического факультета Воронежского Государственного Университета, если возможно, с зачетом части семестров, прослушанных мною на Юридическом Факультете Юрьевского Университета

В число студентов Юридического факультета Юрьевского Университета я был принят 20 июля 1913 года; выдержал ряд испытаний и был удостоен золотой медали за сочинение на тему «Анализ новых данных по истории крестьянства в Московском Государстве, содержащихся в Архивном материале Д. Я. Самоквасова»⁴³, причем Юридическим Факультетом и Советом Юрьевского Университета означенное сочинение было предположено к напечатанию в Ученых Записках Юрьевского Университета, что, однако, по обстоятельствам времени до сих пор не могло быть приведено в исполнение.

Среднее образование я закончил в Санкт-Петербургской Первой гимназии и с награждением золотою медалью.

Студент Юридического Факультета Воронежского Государственного Университета
Иван Иванович Лаппо.

Среднее образование я закончил в Санкт-Петербургской Первой Гимназии и награжденный золотою медалью.

Студент Юридического Факультета Воронежского Государственного Университета.
Иван Иванович Лаппо.

⁴² ГАВО. Ф. Р-33. Оп. 3. Д. 15779. Личное дело Ивана Ивановича Лаппо.

⁴³ Научной работе И. И. Лаппо на тему «Анализ новых данных по истории крестьянства в Московском Государстве, содержащихся в Архивном материале Д. Я. Самоквасова», о которой идет речь в вышеприведенном прошении, дана

В конце Второй мировой войны семья Лаппо: Иван Иванович (III), его отец Иван Иванович (II) и мать, Вера Антоновна, оказались в г. Дрездене, где 23 декабря 1944 г. погибли во время бомбардировки города авиацией США и Великобритании.



**Александр Николаевич
Татарчуков**

(фото с информ. портала Воронежской области «Коммуна»⁴⁴)

Студент первого набора юридического факультета ВГУ Александр Николаевич Татарчуков (1885 г., Воронеж – 1937 г., Воронеж) к моменту поступления уже был известным общественно-политическим деятелем.

Окончил Острогожскую мужскую гимназию. Учился на юридических факультетах университетов: Московского, Петербургского, Новороссийского, Воронежского.

А. Н. Татарчуков был гласным Воронежской городской Думы (1917–1918 гг.). Участник революци-

онного движения с 1905 г. В 1920-е гг. – заведующий секцией промышленности и труда Губернского статистического бюро, председатель секции экономического районирования Воронежской плановой комиссии (с середины 1920-х гг.), доцент педагогического факультета, заведующий общественно-экономического кабинета этого же факультета ВГУ. В 1930-е гг. – профессор Института потребительской кооперации, Планово-экономического института, Института народно-хозяйственного учета. Автор около 20 книг по экономике, финансам и статистике. В 1937 г. был осужден по делу меньшевистско-эсеровской контрреволюционной организации⁴⁵. Реабилитирован посмертно.

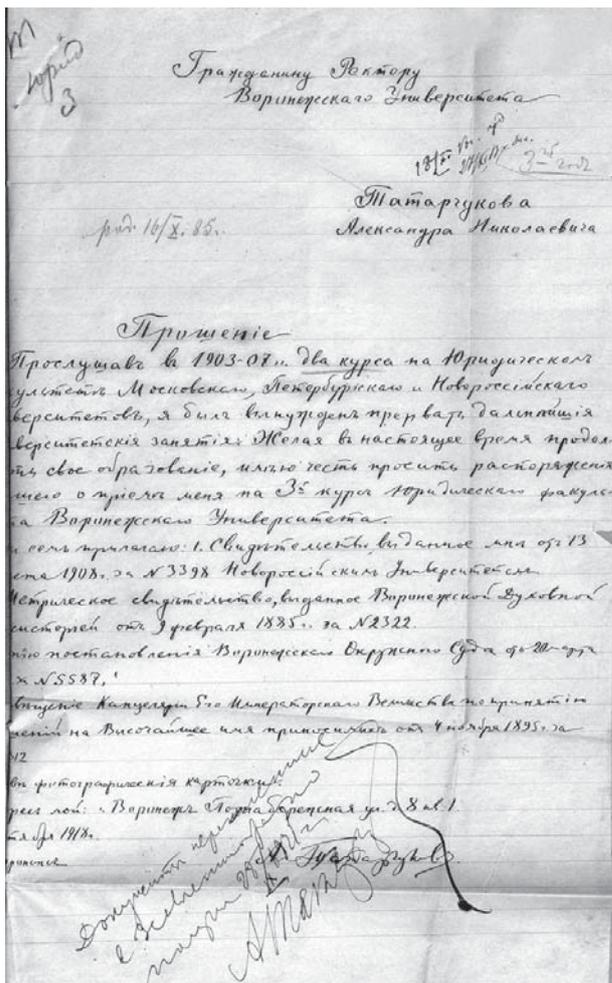
В Государственном архиве Воронежской области хранится заявление А. Н. Татарчукова о зачислении в число студентов юридического факультета ВГУ⁴⁶.

очень высокая оценка в отзыве ординарного профессора Императорского Юрьевского университета по кафедре истории русского права Федора Васильевича Тарановского (см. подробно: Краткий отчет Императорского Юрьевского университета за 1915 год / под ред. П. П. Пусторослева. Юрьев, 1916. С. 17–19).

⁴⁴ Имя А. Н. Татарчукова включено в проект «Имена Воронежа». Проект посвящен биографиям 425 наиболее значимых персон в истории города и приурочен к 425-летию юбилею города Воронежа. URL: <http://communa.ru/obshchestvo/yubileynaya-data-imena-voronezha50566> (дата обращения: 15.11.2016).

⁴⁵ См.: Краеведение. Ч. 1 : Общие вопросы воронежского краеведения и туризма / авт.-сост. А. В. Бережной, Т. В. Бережная. Воронеж, 2012. С. 86–87.

⁴⁶ ГАВО. Ф. Р-33. Оп. 3. Д. 16347. Личное дело Александра Николаевича Татарчукова.



Гражданину Ректору
Воронежского Университета
Татарчукова
Александра Николаевича
Прошение.

Прослушав в 1903-07 гг. два курса на Юридическом факультете Московского, Петербургского и Новороссийского университетов, я был вынужден прервать дальнейшие университетские занятия. Желя в настоящее время продолжать свое образование, имею честь просить распоряжения Вашего о приеме меня на 3-ий курс юридического факультета Воронежского Университета.

К сему прилагаю: 1. Свидетельство, выданное мне от 13 августа 1908 г. за № 3398 Новороссийским Университетом. 2. Метрическое свидетельство, выданное Воронежской духовной консисторией от 9 февраля 1885 г. за № 2322. 3. Копию постановления Воронежского Окружного Суда от 20 марта (год неразборчиво. – Е. С.) № 5587. 4. Извещение Канцелярии Его Императорского Величества по принятию прошений на Высочайшее имя приносимых от 4 ноября 1895 г. за № 52312. 5. Две фотографические карточки.

Адрес мой: г. Воронеж
Поднабережная ул. д.8 кв.1
14 октября 1918 г. А. Татарчуков

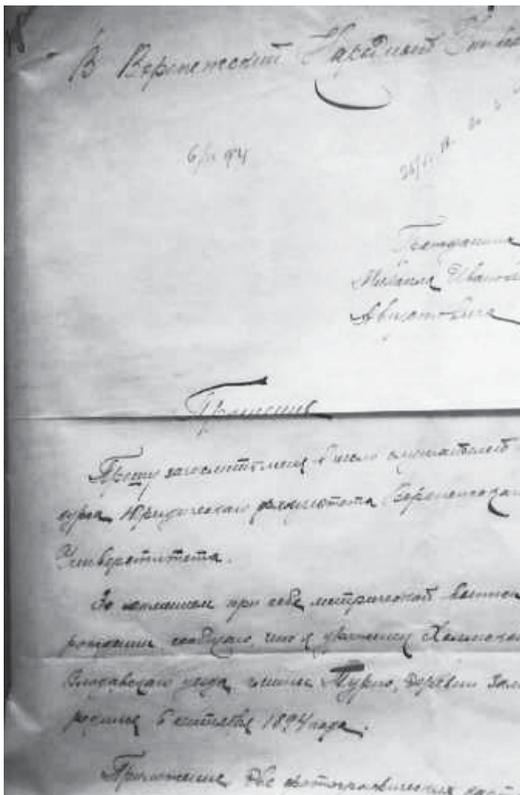


**Михаил Иванович
Августович**

(фотокопия из личного дела студента ВГУ.
Подлинник хранится в Государственном
архиве Воронежской области)

Студент первого набора юридического факультета ВГУ Михаил Иванович Августович⁴⁷ (06.09.1894–1938) стал кадровым военным, служил в штабе Московского военного округа, проживал в Москве на ул. Садово-Кудринской. В Государственном архиве Воронежской области хранится его заявление от 1 ноября 1918 г., где М. И. Августович просит зачислить его на юридический факультет.

⁴⁷ ГАВО. Ф. Р-33. Оп. 3. Д.15309. Личное дело Михаила Ивановича Августовича.



В Воронежский Народный Университет
Гражданина
Михаила Ивановича
Августовича

Прошение.

Прошу зачислить меня слушателем первого курса Юридического факультета Воронежского Народного Университета. За неимением при себе метрической выписки о моем рождении, сообщаю, что я – уроженец Холмской губ. Влодавского уезда гмины Турия деревня Замолодычка родился 6 сентября 1894 года. Приложение: две фотографические карточки.

М. И. Августович.

1 ноября 1918.

Город Воронеж Вознесенская улица

М. И. Августович был арестован 28 сентября 1937 г. по обвинению в шпионской деятельности в пользу латвийской разведки. Виновным себя не признал. Осужден «двойкой», расстрелян 3 февраля 1938 г. на Бутовском полигоне НКВД под Москвой. Реабилитирован посмертно в 1958 г.⁴⁸



Яков Рувимович Бляхов
(фото из личного дела
в Государственном архиве
Воронежской области)

Студент первого набора юридического факультета ВГУ Бляхов Яков Рувимович⁴⁹ родился в 1900 г. в г. Полоцке. Образование высшее, беспартийный, зав. группой Госбанка СССР. Проживал: г. Москва, ул. Дзержинского, д. 20, кв. 9. Был арестован 24 мая 1940 г. по обвинению в участии в контрреволюционной организации и шпионаже. Приговорен к расстрелу Военной коллегией Верховного Суда СССР 7 июля 1941 г.,

⁴⁸ См.: Жертвы политического террора в СССР ; Москва, расстрельные списки – Бутовский полигон (см.: Открытый список. База данных о репрессированных. URL: [https://ru.openlist.wiki/index.php_Августович_Михаил_Иванович_\(1894\)](https://ru.openlist.wiki/index.php_Августович_Михаил_Иванович_(1894)) (дата обращения: 17.11.2016)).

⁴⁹ ГАВО. Ф. Р-33. Оп. 3. Д.15397. Личное дело Якова Рувимовича Бляхова.

расстрелян 27 июля 1941 г. Место захоронения: Московская обл., Бутово-Коммунарка. Реабилитирован в феврале 1955 г. ВКВС СССР⁵⁰.

Судьба юридического факультета ВГУ в контексте университетской реформы в первые годы Советской власти

Юридическому факультету Воронежского государственного университета, как и всем юридическим факультетам страны, была уготована непростая участь. Постановление Наркомпроса РСФСР об упразднении юридических факультетов было принято 23 декабря 1918 г., а 3 марта 1919 г. Наркомпрос принял положение о факультетах общественных наук, которые открывались в университетах взамен юридических и историко-филологических факультетов с целью создания «кадров научно-подготовленных практических работников социалистического строительства».

Упразднение юридических факультетов было связано с тем, что, по словам наркома просвещения А. В. Луначарского, они представляли собой «...явное контрреволюционное гнездо»⁵¹. На факультетах общественных наук два первых курса носили общеобразовательный характер, все занимались по единой программе. На третьем курсе вводилось разделение: одна часть слушателей занималась на экономическом отделении, другая – на политико-юридическом и третья – на историческом отделении⁵².

По личному делу студента Семена Михайловича Агеева (1889 г.р.)⁵³ видно, как приказ Наркомпроса об упразднении юрфака круто меняет судьбу человека. 7 декабря 1918 г. С. М. Агеев подал прошение о зачислении его в число студентов юридического факультета; 9 марта 1919 г. связи с *предполагаемым* упразднением юрфака подал прошение о зачислении его на медицинский факультет. Однако 17 марта 1919 г. за подписью декана медфака А. Г. Люткевича это прошение было отклонено. 30 августа 1922 г. С. М. Агеев просит принять его в число студентов правового отделения факультета общественных наук.

Из документов в личном деле С. М. Агеева хорошо видно, что, несмотря на приказ Наркомпроса об упразднении юридических факультетов от 23 декабря 1918 г., юридический факультет фактически не был упразднен мгновенно⁵⁴. До марта 1919 г. юрфак действовал, и студент

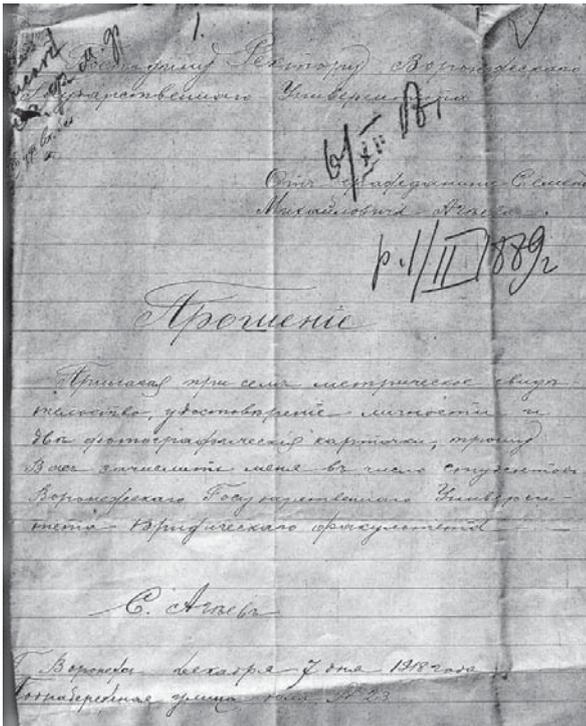
⁵⁰ См.: Мартиролог жертв политических репрессий, расстрелянных и захороненных в Москве и Московской области в 1918–1953 гг. // Сайт «Память о бесправии». URL: <http://www.sakharov-center.ru/asfcd/martirolog/?t=page&id=3782> (дата обращения: 29.11.2016).

⁵¹ Чанбарисов III. X. Формирование советской университетской системы. М., 1988. С. 81.

⁵² См.: Сборник декретов и постановлений Рабоче-крестьянского правительства по народному образованию. М., 1919. Вып. 2. С. 16. Цит. по: Чанбарисов III. X. Указ. соч. С. 81.

⁵³ ГАВО. Ф. Р-33. Оп. 3. Д. 15317. Личное дело Семена Михайловича Агеева.

⁵⁴ Похожие процессы происходили по всей стране. Так, в Петроградском университете юридический факультет стал называться факультетом общественных

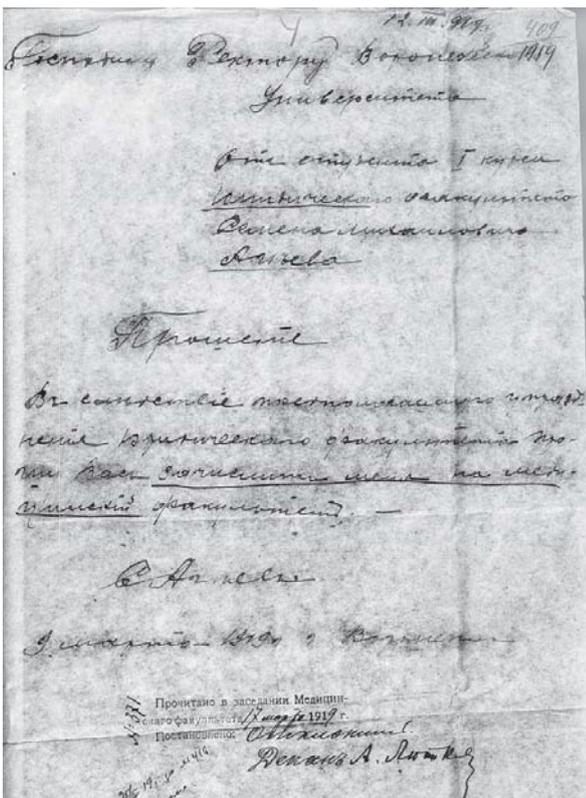


Господину Ректору
Воронежского Государствен-
ного Университета
от гражданина
Агеева
Семена Михайловича

Прошение.

Прилагая при сем метрическое свиде-
тельство, удостоверение личности и две
фотографические карточки, прошу Вас
зачислить меня в число студентов Воро-
нежского государственного университе-
та юридического факультета. С. Агеев.

г. Воронеж, декабря 7 дня 1918 г.
Поднабережная улица, дом № 23.



Господину Ректору
Воронежского Университета
от студента I курса
юридического факультета
Семена Михайловича Агеева

Прошение.

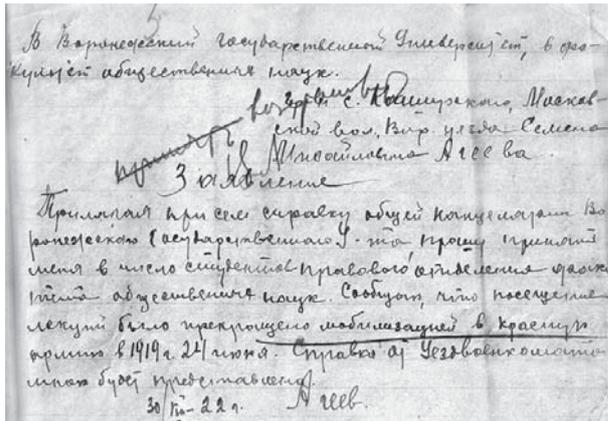
Вследствие **предполагаемого** (выделе-
но мной. – Е.С.) упразднения юридического
факультета прошу Вас зачислить меня на
медицинский факультет.

С. Агеев

9 марта 1919 г. г. Воронеж

не был уверен в том, что юрфак закроют окончательно, в его прошении о переводе на медфак написано «предполагаемое упразднение» юридического факультета. Затем по возвращении из рядов Красной армии, в 1922 г., Агеев желает продолжить юридическое образование, он подает заявление на правовое отделение факультета общественных наук.

наук 2 июня 1919 г., в МГУ – 12 мая 1919 г. (см. об этом: Чанбарисов III. X. Указ. соч. С. 81).



Красную армию в 1919 г. 25 июня. Справка от уездвоенкомата мной будет представлена.

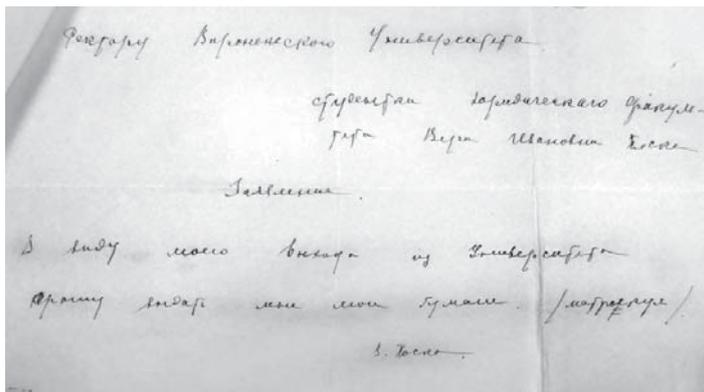
30.08.22 г. Азеев.

В Воронежский государственный университет, в факультет общественных наук Гр-н с. Каширского Московской вол. Вор. Уезда Семена Михайловича Азеева

Заявление.

Прилагая при сем справку общей канцелярии Воронежского Государственного У-та прошу принять меня в число студентов правового отделения факультета общественных наук. Сообщаю, что посещение лекций было прекращено мобилизацией в

Этот же вывод следует из материалов личного дела студентки Веры Ивановны Поска. Сохранилось ее заявление о выходе из Университета на имя Ректора Воронежского Университета от 3 мая 1919 г., в котором она называет себя «студенткой юридического факультета»⁵⁵.



Ректору Воронежского Университета

студентки юридического факультета
Веры Ивановны Поска

Заявление.

В виду моего выхода из Университета прошу выдать мне мои бумаги (матрикул)

3 мая 1919 г.

В. Поска

В заметке, опубликованной в газете «Известия Воронежского губернского исполнительного комитета Совета рабочих и крестьянских депутатов и городского Совета рабочих и красноармейских депутатов» от 31 декабря 1918 г., т.е. датированной позднее приказа Наркомпроса об упразднении юридических факультетов, говорится о юридическом факультете ВГУ:

Извлечение из заметки. «ВОРОНЕЖСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ. ... на юридическом (выделено мной. – Е.С.) и историко-филологическом факультетах все осталось по старому-бывалому: читаются и изучаются все дисциплины, начиная с буржуазной политической экономии, кончая церковным и полицейским правом, но ни одной лекции ни объявлено о социализме, истории его, конституции Р.С.Ф.С. Республики и др. животрепещущим вопросам...»⁵⁶.

⁵⁵ ГАВО. Ф. Р-33. Оп. 3. Д. 15997. Личное дело Веры Ивановны Поска. Л. 2.

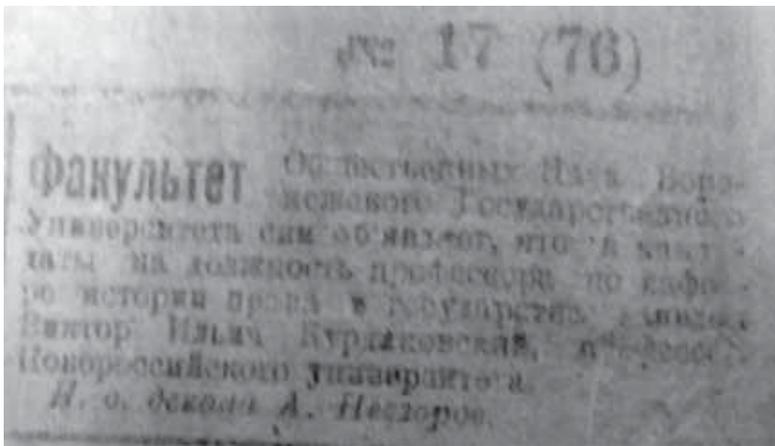
⁵⁶ Известия Воронежского губернского исполнительного комитета Совета рабочих и крестьянских депутатов и городского Совета рабочих и красноармейских депутатов. 1918. 31 дек. № 275. С. 2.

На открывшийся в Воронежском государственном университете факультет общественных наук перешли преподаватели юридического факультета (деканом стал А. С. Невзоров, профессором – Н. И. Щукин), а также большинство студентов юридического факультета. Другими словами, поменялось название, но люди остались.

Подтверждением преемственности факультета общественных наук юридическому факультету ВГУ является заметка в газете «Воронежская коммуна» от 27 января 1920 г., в которой фигурирует название одной из кафедр факультета общественных наук – кафедры истории права и государства. Такая кафедра в предметном плане подлинно юридическая.

Факультет Общественных Наук Воронежского Государственного Университета сим объявляет, что в кандидаты на должность профессора по кафедре истории права и государства (выделено мной. – Е.С.) выявлен Виктор Ильич Курдиновский, профессор Новороссийского университета.

И.о. декана А. Невзоров



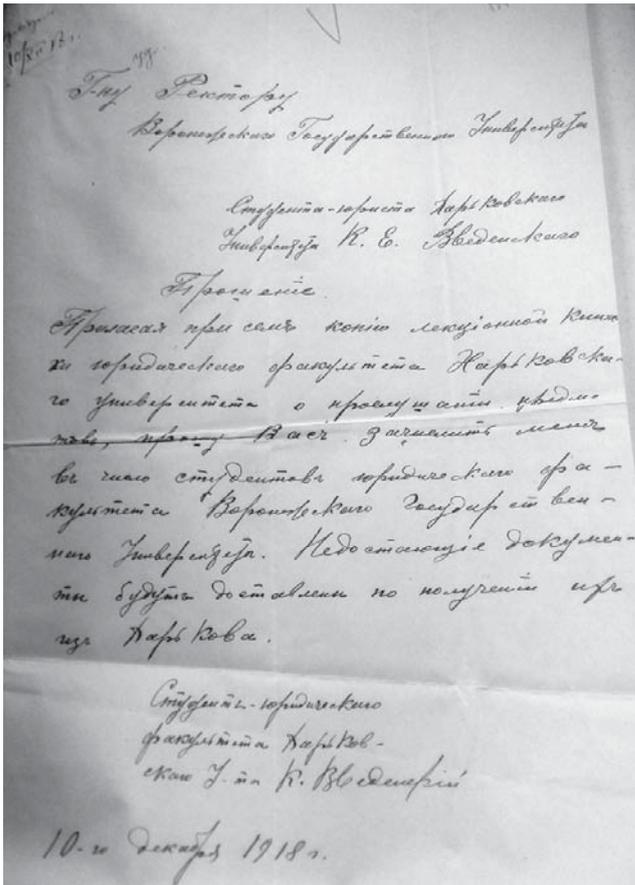
Фотокопия заметки в газете «Воронежская коммуна» от 27 января 1920 г.

В Государственном архиве Воронежской области хранится 715 личных дел студентов факультета общественных наук (№ 10107–10816), ряд из которых принадлежал бывшим студентам юридического факультета, а также вновь поступившим в 1919 г. и позднее на факультет общественных наук ВГУ. Факультет общественных наук ВГУ (в особенности его правовое отделение) за период своего существования стал кузницей кадров для советской государственно-правовой системы.

Вот лишь несколько историй студентов тому в подтверждение.

*Введенский Константин Ефимович*⁵⁷ (1896–1972) – народный судья, юрисконсульт, с 1928 г. – член коллегии защитников при Воронежском областном суде. В Государственном архиве Воронежской области хранится прошение К. Е. Введенского о зачислении его на юридический факультет ВГУ, а также прошение о зачислении на «общественный факультет» и зачетная книжка. Из документов в личном деле К. Е. Введенского следует, что правовое отделение факультета общественных наук ВГУ является преемником юридического факультета, так как здесь получали юридическое образование.

⁵⁷ ГАВО. Ф. Р-33. Оп. 3. Д. 10208. Личное дело Константина Ефимовича Введенского.



Г-ну Ректору Воронежского
Государственного Университета
Студента-юриста
Харьковского Университета
К. Е. Введенского

Прошение.

Прилагая при сем копию лекционной книжки юридического факультета Харьковского университета о прослушании предметов, прошу Вас зачислить меня в число студентов юридического факультета Воронежского Государственного Университета. Недостающие документы будут доставлены по получении из Харькова.

Студент юридического факультета Харьковского У-та К. Введенский.

10 декабря 1918 г.

В Приемочную Комиссию Общественного факультета Воронежского Университета бывшего студента Харьковского университета Константина Евфимовича Введенского

Прошение.

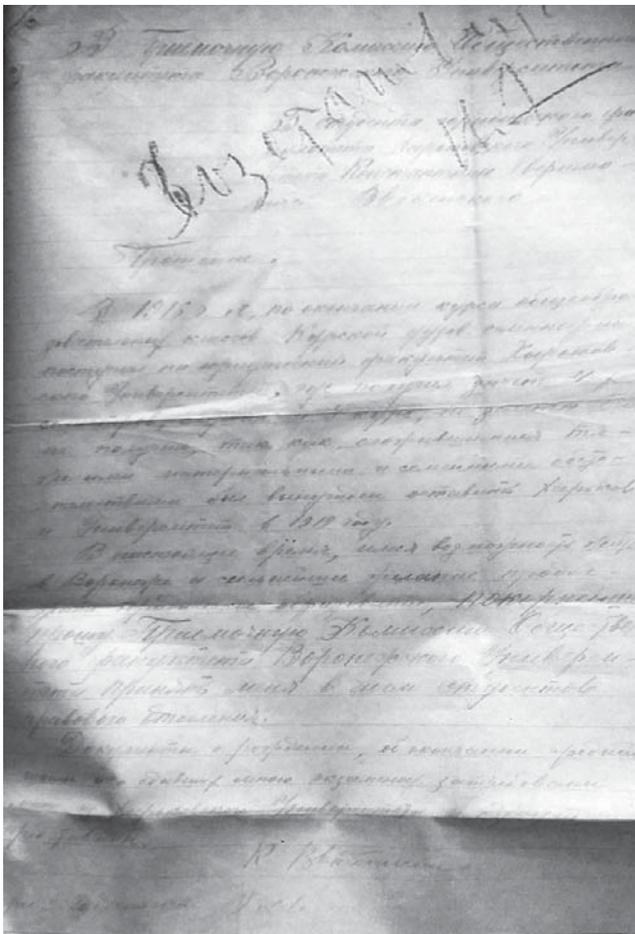
В 1916 г. я, по окончании курса общеобразовательных классов курской духовной семинарии, поступил на юридический факультет Харьковского Университета, где получил зачет 4-ух семестров, слушал и 3 курс, но зачет его не получил, так как сложившимися тяжелыми материальными и семейными обстоятельствами был вынужден оставить Харьковский Университет в 1919 году.

В настоящее время, имея возможность жить в Воронеже и сильнейшее желание продолжить **юридическое образование** (здесь и далее – выделено мной. – Е. С.) покорнейше прошу Приемочную Комиссию Общественного факультета Воронежского Университета принять меня в число студентов **правового отделения**.

Документ о рождении, об окончании средней школы и о сдавших мной экзаменах затребованы мною из Харьковского Университета и будут представлены.

К. Введенский

Адрес: Солдатский 9, кв.1



В 1938 г. защитник К. Е. Введенский был арестован за участие в антисоветской группе и заключен в исправительно-трудовой лагерь. Реабилитирован в 1956 г.⁵⁸ К. Е. Введенский умер в 1972 г. в Воронеже.

Таким образом, студент первого набора юридического факультета ВГУ в 1918 г. К. Е. Введенский при жизни застал восстановление в университете юридического факультета в 1958 г. Он был свидетелем самых первых занятий, стал работать по юридической специальности на благо страны, в 30-е гг. XX в. испытал все тяготы репрессий, после реабилитации добился восстановления в коллегии защитников и мог наблюдать выпуск новых студентов возрожденного юридического факультета ВГУ в 60-е гг. XX в.

*Берелевич Фредерика Израилевна*⁵⁹ (1901–1992) была преподавателем Тюменского государственного университета. Ф. И. Берелевич прожила долгую жизнь, была участницей Великой Отечественной войны, за участие в политико-правовой работе в госпиталях награждена медалью «За доблестный труд в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.». Известная исследовательница творчества П. Я. Чаадаева⁶⁰.

*Гуревич-Клячко Абрам Лейбович*⁶¹ в 20-е гг. XX в. работал в губернском отделе здравоохранения.



Борис Павлович Невзоров
(фото из личного дела)

Невзоров Борис Павлович (1894 – ?)⁶² – родной племянник профессора А. С. Невзорова. В 1921 г. работал заведующим школьно-курсовым отделением Губполитпросвета. В его личном деле, хранящемся в Государственном архиве Воронежской области, об этом есть справка.

После упразднения в 1923 г. факультета общественных наук его кадры вошли в состав образованного в 1921 г. педагогического факультета Воронежского государственного университета. Педагогический

⁵⁸ См. об этом: *Проторчин А.* «Дело адвокатов» // Сайт А. Проторчина. URL: <http://protorchin.ru/?p=231> (дата обращения: 28.11.2016) ; *Федоров М. И.* Защитники-«контрреволюционеры». Судьба репрессированного адвоката // Новая адвокатская газета. URL: <http://www.advgazeta.ru/rubrics/17/1724> (дата обращения: 02.12.2016).

⁵⁹ ГАВО. Ф. Р-33. Оп. 3. Д. 10168. Личное дело Фредерики Израилевны Берелевич.

⁶⁰ См., например: *Волошина И. О.* Фредерика Израилевна Берелевич // Земля Тюменская : ежегодник Тюменского областного краеведческого музея. 2003. Тюмень, 2004. Вып. 17. С. 318–321.

⁶¹ ГАВО. Ф. Р-33. Оп. 3. Д. 10273. Личное дело Абрама Лейбовича Гуревич-Клячко.

⁶² Там же. Д. 10497. Личное дело Бориса Павловича Невзорова.

факультет готовил учителей для школ (преимущественно сельских), в его составе было общественно-экономическое отделение. На педагогическом факультете преподавали А. С. Невзоров, А. Н. Татарчуков и др.

Хотя в качестве структурного подразделения юридический факультет в составе Воронежского государственного университета поименован определенное время не был, право в университете изучалось до конца 20-х гг. XX в. Это видно из плана работ научно-педагогического общества при ВГУ на 1928/29 год⁶³, в котором по секции «обществоведение» были заявлены темы: «Советская Конституция и элементы права и государства в программах ГУСа (государственный ученый совет. – *Е.С.*) и на практике в трудовой школе II ст. и в других школах повышенного типа в связи с обзором учебных руководств и пособий по советской Конституции» (19 марта, Сафонов); «Современное состояние науки о государстве в СССР и за границей в связи с обзором важнейших работ в области государственного права» (16 марта, Павша).

Примечательно, что попытки воссоздать юридический факультет в университете были. Так, за время пребывания «белых» в г. Воронеже (октябрь 1919 г.) правление Воронежского государственного университета попыталось восстановить ликвидированные советской властью юридический и историко-филологический факультеты. Но с уходом «белых» из города вопрос был закрыт⁶⁴.

Еще одна попытка поставить вопрос о восстановлении юрфака была предпринята в 1926 г. Профессор В. И. Курдиновский обратился в президиум Воронежского губисполкома с письмом на эту тему. Он обосновал необходимость факультета советского права в Воронеже потребностью в грамотных юристах, обратил внимание, что в Украине нет ни одного юридического факультета, предложил привлечь к преподаванию А. Н. Татарчукова, П. Н. Першина, А. С. Невзорова и себя в качестве цивилиста. Но руководство губисполкома предложение отклонило, так как не было достаточного числа преподавателей-марксистов, а также не хватало свободных площадей для учебы⁶⁵.

Историю юридического факультета невозможно осмыслить вне контекста истории Воронежского государственного университета, высшего юридического образования, а также отечественной истории в целом.

Многие представители академического юридического сообщества бывшей Российской империи не признавали советскую власть. Членам этой социальной группы было трудно найти себе место в советских реалиях, даже если они сумели выжить и остались в стране.

⁶³ См.: План работ научно-педагогического общества при Воронежском Государственном университете на 1928/29 г. // Материалы с сайта студенческого научного педагогического общества факультета философии и психологии ВГУ. URL: <http://socpedi.narod.ru/F20/4/nauhrab.htm> (дата обращения: 15.11.2016).

⁶⁴ Карпачев М. Д. Указ. соч. С. 108.

⁶⁵ ГАВО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1995. Л. 255. Цит. по: Карпачев М. Д. Указ. соч. С. 153–154.

Процессы, которые происходили в высшей школе в первые годы советской власти, были очень сложными. С одной стороны, Советское правительство и его Глава В. И. Ленин первостепенное значение придавали развитию в стране сети государственных университетов как ведущего звена в системе высшей школы⁶⁶. Выступая весной 1919 г. и говоря об успехах и трудностях советской власти, В. И. Ленин отмечал, что в текущем году едва ли была хоть одна неделя, когда в Совете Народных Комиссаров не ставился бы и не решался вопрос о втягивании старых специалистов в новое строительство⁶⁷. На III Всероссийском съезде комсомола в 1920 г. В. И. Ленин говорил: «Мы можем строить коммунизм только из той суммы знаний, организаций и учреждений, при том запасе человеческих сил и средств, которые остались нам от старого общества»⁶⁸.

Вместе с тем на состоявшемся в начале января 1921 г. в г. Москве первом партийном совещании по вопросам народного образования было принято решение «О подготовке преподавательского состава высших школ по обществоведению» об отстранении представителей старой профессуры от проведения занятий по общественным наукам и организации ускоренных курсов «красной профессуры», задачей которых являлась подготовка преподавателей-обществоведов из партийной молодежи. Совнарком РСФСР 4 марта 1921 г. принял декрет об обязательном изучении в вузах общественных дисциплин. На собрании партийной ячейки ВГУ в январе 1923 г. было принято решение, в котором правлению университета предлагалось ввести на всех факультетах курсы лекций по политической экономии, историческому материализму и Конституции РСФСР⁶⁹.

Важно отметить, что в начале советского пути пучина преобразований поглотила не только юридический факультет Воронежского государственного университета. В первые годы советской власти положение университета в целом было очень непростым. В ходе так называемой «университетской реформы», начавшейся в 1918 г., были упразднены экзамены, сессии, балльная система оценок, в вузы назначали правительственных комиссаров, которые обладали правом накладывать вето на постановления органов вузов, противоречащие декретам советской власти, были упразднены ученые степени и звания⁷⁰.

В конце 1921 г. – начале 1922 г. университет находился под угрозой закрытия из-за недостатка средств⁷¹. Большие потери от истощения и

⁶⁶ См.: Чанбарисов Ш. Х. Указ. соч. С. 52.

⁶⁷ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 38. С. 57. Цит. по: Чанбарисов Ш. Х. Указ. соч. С. 36.

⁶⁸ Там же. Т. 41. С. 301. Цит. по: Чанбарисов Ш. Х. Указ. соч. С. 37.

⁶⁹ См.: Якушкин Е. М. Детище Великого Октября // Коммунисты университета. Очерки истории партийной организации ВГУ (1918–1990 гг.) / отв. ред. А. В. Лосев. Воронеж, 1990. С. 15. В брошюре «Коммунисты университета : очерки истории партийной организации ВГУ» подробно описаны этапы становления партийной организации ВГУ, а также проблемы перестройки преподавания общественных наук в университете, особенно в начале 20-х гг. XX в.

⁷⁰ См. об этом подробно: Чанбарисов Ш. Х. Указ. соч. С. 72–81.

⁷¹ См.: Карпачев М. Д. Указ. соч. С. 116.

болезней понес профессорско-преподавательский состав. В Трудах Воронежского государственного университета за 1925 г. № 1 был опубликован список сотрудников университета, умерших с 1919 по 1924 г., всего 36 человек; среди них профессор юридического факультета Л. А. Шалланд – в 1919 г. и оставленный при университете по юридическому факультету М. М. Поска – в 1920 г.⁷²

С конца 1920-х гг. государственная политика была направлена на ликвидацию университетов как учебных заведений, не отвечающих задачам ускоренной реконструкции народного хозяйства; предлагалось создавать не многопрофильные, а отраслевые вузы. В итоге 1931/32 учебный год университет встречал почти полностью расформированным (в составе учебных подразделений был только химико-биологический факультет). Вместо факультетов как структурных подразделений были введены отделения⁷³. В 1929 г. ректор именовался директором, а деканы факультетов – заведующими⁷⁴.

К счастью, университет сохранился, развивался, его состав постоянно обогащался разными структурными подразделениями, и однажды пришло время, когда во славу университетской гуманитарной традиции юридический факультет снова занял заслуженное исторически обусловленное место в большой университетской семье факультетов.

Послесловие

Сегодня летопись юридического факультета продолжается. Юридический факультет был восстановлен в Воронежском государственном университете в 1958 г. Вполне естественно, что материалы о работе юридического факультета, начиная со второй половины XX в., сохраняются лучше и помнятся отчетливее. Что же касается истории более ранней, то многие сведения неполны или вообще утрачены. В определенной мере восполнить пробел была призвана эта статья.

К сожалению, до наших дней дошли не все документы, связанные с юридическим факультетом Воронежского государственного университета периода начала XX в. Однако имеющиеся свидетельства однозначно указывают на то, что юридический факультет в 1918 г. состоялся и начал работать в полную силу.

Безусловно, трудно осознать себя без постижения собственной истории. Данная публикация во многом продиктована острым желанием автора напомнить о том, что нельзя разрывать историю. Пусть живет память о тех, благодаря кому в Воронеже началась традиция высшего юридического образования, чьими силами в 1918 г. был основан Воронежский государственный университет как целое и юридический факультет как его неотъемлемая часть.

⁷² См.: Труды Воронежского государственного университета. 1925. Т. 1. С. 425–426.

⁷³ См. об этом: *Карпачев М. Д.* Указ. соч. С. 185.

⁷⁴ См.: Там же. С. 162.

С П И С О К

**ПРОФЕССОРОВ, ПРЕПОДАВАТЕЛЕЙ И НАУЧНЫХ СОТРУДНИКОВ
ВОРОНЕЖСКОГО УНИВЕРСИТЕТА, УМЕРШИХ С 1919—1924 Г.Г.***

1919 г.

1. Гумовский, Емельян Андреевич—ординатор акушерско-гинекологической клиники. 22 апреля.
2. Шошков, Николай Александрович—ординатор клиники нервных и душевных болезней 10 мая.
3. Бекштрем, Альберт Густавович—преподаватель древне классической филологии. июнь.
4. Мержеевский, Виктор Викторович—ординатор клиники нервных и душевных болезней. июнь.
5. Бока, Август Янович—хранитель музея древностей и изящных искусств. 7 июня
6. Цвет, Михаил Семенович—профессор ботаники. 26 июня.
7. Лебедев, Николай Александрович—ординатор пропедевтической терапевтической клиники. 10 августа
8. Андерсен, Эйнгард Эрнестович—лектор английского языка. 23 августа.
9. Граве, Платон Платонович—профессор математики. 18 ноября.
10. Конаржевский, Франц Францевич—помощник библиотекаря 19 ноября.
11. Шалланд, Лев Адамирович—профессор истории права и государства. 13 декабря.

1920 г.

1. Шепилевский, Евгений Алексеевич—профессор гигиены. 3 февраля.
2. Девкоцин, Петр Юрьевич—помощник проректора. 7 февраля.
3. Невский, Георгий Михайлович—преподаватель латинского языка. 8 февраля.
4. Глаголев, Петр Александрович—профессор физиологической химии. 12 февраля.
5. Богусhevский, Сергей Казимирович—профессор агрономии. 29 февраля.
6. Северов, Александр Иванович—ординатор клиники нервных и душевных болезней. 8 марта.
7. Орман, Христиан Яковлевич—ассистент агрономического института. 8 марта.

* Список профессоров, преподавателей и научных сотрудников Воронежского университета, умерших в 1919—1924 гг. (приводится полностью).

— 426 —

- 8 Озе, Яков Фридрихович—профессор философии. 24 марта.
- 9 Самсонов, Николай Александрович—профессор зоологии. 22 апреля.
- 10 Поска, Михаил Михайлович—оставленный при университете по юридическому факультету. 12 мая.
- 11 Малов, Иван Петрович—старший ассистент госпитальной хирургической клиники. 7 июля.
- 12 Плахинский, Петр Максимович—библиотекарь историко-филологического факультета. 1 сентября.
- 13 Буковицкий, Григорий Львович—секретарь совета. 26 октября.
- 14 Суходеев, Александр Дмитриевич—помощник библиотекаря. 26 октября.
- 15 Кудрявский, Дмитрий Николаевич—профессор сравнительного языкознания. 9 ноября.
- 16 Никольский, Борис Владимирович—профессор классической филологии.
- 17 Яковенко, Петр Александрович—профессор всеобщей истории.

1921 г.

- 1 Курдюков, Василий Андреевич—ординатор глазной клиники. 18 февраля.
- 2 Вознесенский, Василий Гаврилович—секретарь совета. 4 мая.

1922 г.

- 1 Баркова, Елена Петровна—оставленная при университете по русской словесности. март
- 2 Ташкин, Сергей Филиппович—преподаватель теории и истории искусства. 8 июня.
- 3 Каптерев, Петр Федорович—профессор педагогики и философии. 7 сентября.
- 4 Покровская, Александра Николаевна—помощник прозектора патологической анатомии. 9 октября.

1923 г.

- 1 Соколов, Николай Николаевич—профессор русского языка. 27 мая.

1924 г.

- 1 Михнов, Сергей Дмитриевич—профессор акушерско-гинекологической клиники. 3 августа.

**Список основных архивных сведений и иных документов,
впервые введенных в научный оборот в данной публикации**

1. Материалы личных дел студентов Воронежского государственного университета, хранящиеся в Государственном архиве Воронежской области Ф. Р-33. Оп. 3. «Личные дела преподавателей и студентов Воронежского государственного университета»:

- Д. 15100. Личное дело Шалланда Николая Львовича.
- Д. 13617. Личное дело Невзоровой Милицы Павловны.
- Д. 10497. Личное дело Невзорова Бориса Павловича.
- Д. 10168. Личное дело Берелевич Фредерики Израилевны.
- Д. 10273. Личное дело Гуревич-Клячко Абрама Лейбовича.
- Д. 15317. Личное дело Агеева Семена Михайловича.
- Д. 15886. Личное дело Невзорова Николая Григорьевича.
- Д. 15309. Личное дело Августович Михаила Ивановича.
- Д. 15397. Личное дело Бляхова Якова Рувимовича.

2. Адрес проживания А. П. Шалланда и Л. А. Шалланда в Санкт-Петербурге в 1896 г. // Фрагмент из книги: Весь Петербург на 1896 г. : адресная и справочная книга г. С.-Петербурга. Издание А. С. Суворина. С. 343.

3. Фото А. С. Невзорова, Н. Л. Шалланда, М. М. Поски, Н. И. Щукина и биографические сведения о них (из Национального архива Эстонии).

4. Фотокопия заметки в газете «Известия Воронежского губернского исполнительного комитета Совета рабочих и крестьянских депутатов и городского Совета рабочих и красноармейских депутатов» от 6 ноября 1918 г. и текст заметки от 31 декабря 1918 г. (ГАВО).

5. Фотокопии заметок в газете «Воронежская коммуна» от 14 декабря 1919 г., от 27 января 1920 г. (ГАВО).

6. Сведения о дате и месте смерти Н. И. Щукина предоставлены Л. Н. Алексеевой.

Хроника университетской жизни в 1918 г.

(по страницам газеты «Известия Воронежского губернского исполнительного комитета Совета рабочих и крестьянских депутатов и городского Совета рабочих и красноармейских депутатов»)⁷⁵.

1. Воронежский Государственный Университет извещает, что в половине сего ноября откроют свою деятельность просветительные курсы, цель которых дать возможность всем желающим познакомиться с результатами научных исследований. О времени начала лекций будет объявлено особо (6–7 ноября. № 230. С. 8).

2. Воронежский Университет. Хирургическая факультетская клиника с 15-го ноября открывает только временно прием проходящ. больных в помещении Амбулатории Красного Креста ежедневно, кроме воскресных дней, от 10–12 час. Уг Ул.9 Января и Фридриха Энгельса. Директор Хирургич. Клиники профессор Н. Бурденко (14 ноября. № 235. С. 4).

3. В воскресенье 24 ноября в три часа дня, в актовом зале Воронежского Государственного Университета (бывш. Кадетск. корпуса) состоится первая Общественная сходка студентов Воронежского университета. В порядке дня следующие вопросы: Отчет времен. Студенческого представительства; 2) Во-

⁷⁵ Орфография и пунктуация сохранены.

прос о выборах Старостата; 3) Выборы времен. Совета представителей; 4) Текущие дела. Правом участия в сходке пользуются все студенты Воронежского университета. Вход по студенческим удостоверениям или входным билетам. пт.сб. 2-2 Вор. Совет представителей (23 ноября. № 243. С. 4).

4. Клиника детских болезней Воронежского Государственного Университета. Стационарное отделение и амбулатория клиники открыты. Прием больных детей производится ежедневно, кроме воскресенья и праздничных дней, от 10 до 12 часов дня. 1-3 вт.чт.вс. Директор клиники профессор Красногорский (26 ноября. № 246. С. 4).

5. Воронежский Государственный Университет. Прерванные вследствие занятия главного здания Университета воинскими частями лекции возобновляются в субботу 7-го декабря. О времени и месте чтения отдельных лекций справиться в канцелярии Университета (здание 1 мужской гимназии).

Впередь до возвращения главного здания Университета учебные занятия будут неизбежно происходить не в полном объеме, без необходимых учебных пособий, в тесных и непригодных помещениях.

От возобновления деятельности Просветительных Курсов Университет вынужден отказаться до освобождения университетских зданий (6 декабря. № 254. С. 4).

6. Сегодня, 25 декабря, в 6 час. вечера, в Доме Народн. организаций состоится заседание пленума старостата, избранного на общем собрании студентов Воронеж. Университета, стоящих на платформе «Вся власть Советам». Явка всех обязательна (25 декабря. № 270. С. 2).

7. К студентам Воронежского университета. На основании постановления Губисполкома, опубликованного в Воронежских «Известиях» за № 269 и с согласия университета отдел распределения рабочей силы предлагает всем студентам, проживающим в г. Воронеже и его пригородах, не состоящим на службе в каких-либо учреждениях, явиться в двухдневный срок 28-го и 29 декабря для регистрации в Отдел (бывш. Биржу труда), проспект Революции, Дворец Труда. Регистрация производится с 10-14 час В.Г.О.Р.С. (28 декабря. № 273. С. 4).

8. Лекция. В воскресенье, 29-го декабря, в 12 часов дня, в актовом зале главного корпуса университета (бывш. кад. корпус) состоится лекция, устраиваемая студ. фракцией соц.-рев. лев. (интернационалисты) для учащихся высших уч. зав. и старш. классов сред. уч. зав. членов партии и сочувствующих (28 декабря. № 273. С. 2).

Хроника университетской жизни в 1919 г. (по страницам газеты «Воронежская коммуна»).

1. Воронежский государственный университет. Прерванные событиями чтение лекций и учебные занятия возобновляются в университете с 3 ноября с.г. (7 ноября. С. 2).

2. В Университете. Чтение лекций и практические занятия возобновлены на всех факультетах Воронежского гос. университета. Слушателей насчитывается более 500 человек. Чтение лекций по предметам бежавших с белыми профессоров (всего бежало 12 человек) поручено другим профессорам. Топливный вопрос тоже обстоит благополучно (12 ноября. С. 2).

3. Среди студенчества. Несмотря на то, что чтение лекций в Воронежском государственном университете протекает нормально, посещаемость их студентами очень незначительна. Иногда приходится читать лекции перед аудито-

рией в 3–4 человека. Лучше обстоит дело на медицинском факультете, где интерес к занятиям со стороны студентов более значителен (15 ноября. С. 4).

4. В университете. Прием студентов в Ворон. гос. университет на текущий осенний семестр закончен и по факультетам выражается в следующих цифрах: на медиц. – 992 чел., физико-математ. – 319 чел., общественных наук – 156 чел., филологич. – 91, слушателей фармации – 23 человека. Число же студ., записавшихся на слушание лекций, гораздо ниже (18 ноября. С. 2).

5. К мобилизации студентов. Регистрация студентов в Канцелярии Воронеж. госуд. университета заканчивается сегодня в 2 часа дня. Студентам, работающим в советских учреждениях, предлагается доставить в канцелярию Ворон. гос. университета от заведующих отделом, в которых они работают, отзывы об их политической физиономии, отношении к Советской власти и к своей работе (25 ноября. С. 2).

6. Что-то ужасное предст. из себя студенческое общежитие Ворон. г. ун-та. В комнатах и коридорах постоянный дым. Из-за отсутствия дров некоторые комнаты вовсе не отапливаются, и студентам приходится жить в холоде. Кроме того, в коридорах грязь и запущенность, что зависит, впрочем, отчасти, от самих обитателей общежития (3 декабря. С. 2).

7. К мобилизации студентов. В связи с мобилизацией студентов, канцелярия медицинского факультета В.Г.У препроводила в увоенком списки студентов-медиков I и II курсов, записавшихся на слушание лекций. Списки остальных не доставлены, ибо они считаются выбывшими из университета (18 декабря. С. 2).

8. Среди студенчества. Общестуденческая сходка. Воронежское студенчество приступило к работе. 21 декабря состоялась общестуд. сходка, собравшая более 300 чел. Председателем сходки избирается т. Ткаченко, который оглашает повестку дня. Долгие и горячие прения вызывает поставленный на повестке вопрос о текущем моменте. Некоторые высказываются за снятие его с повестки дня, но большинством голосов он обсуждается и выносится следующая резолюция, внесенная временным старостатом: «Общестуденческая сходка В.Г.У, собравшаяся 21 декабря в освободившемся от власти белых Воронеже, приветствует от имени всего Воронежского студенчества Советскую власть, единственную выразительницу и защитницу трудящегося класса, открывшую свободный доступ к науке и просвещению для широких народных масс». Сходка постановила послать приветственную телеграмму наркомпросу т. Луначарскому.

Затем выступают с докладами (весьма бледными) о деятельности комиссии по социальному обеспечению (т. Рубинштейн), столовой (т. Бергель) и клубной (т. Сыркин). Докладчики двух последних комиссий жалуются на отсутствие средств и на тяжелые условия их работы.

По докладам принимаются резолюции, одобряющие действия комиссий. Принимаются также пожелания т. Плоткина хлопотать перед губнаробразом о выдаче столовой комиссии и комиссии по социальному обеспечению авансов.

Сходкой рассматриваются также регламент собрания сходок и устав об образовании старостата, вопрос о студенческом вечере и целый ряд других вопросов. И. З.-н. (24 декабря. С. 2).

9. На факультете общественных наук. Наконец-то и студенты-общественники пробудились. Недавно на состоявшейся сходке был вынесен целый ряд

важных решений по вопросу о библиотеке, читальне и внутренней организации студенчества. В комитет факультета избраны: Ткаченко, Мостков и Попов. Согласно предложению преподавателя Введенского, сходка решила поддерживать ходатайство перед советом ун-та об учреждении кабинета русской исторической науки (27 декабря. С. 2).

10. 30 декабря лекция г. Воронова на тему «крах парламентаризма» (28 декабря. С. 4).

11. Предпринятые Губпрофсоветом шаги к организации служащих и рабочих государственного университета наконец увенчались успехом. На повторное собрание уже явилось сравнительно большое количество служащих и рабочих. Представители Губпрофсовета разъяснили собравшимся цели профессионального движения и необходимость всем трудящимся вступать в профессиональные объединения [не разборчиво]. На днях будут избраны рабочие комитеты (31 декабря. С. 2).

Труды профессора Льва Адамировича Шалланда*

1. Шалланд Л. А. Безответственность и неприкосновенность депутатов во Франции. Историческое развитие и современное обоснование иммунитета / Л. А. Шалланд. – Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1910. – 122 с.

2. Шалланд Л. А. Безответственность депутатов по русскому праву (опыт толкования ст. 14 и 22 Учрежд. Гос. Думы) / Л. А. Шалланд. – М. : Типолитограф. т-ва Владимир Чичерин, 1910. – 36 с.

3. Шалланд Л. А. Вопросы избирательного права / Л. А. Шалланд. – СПб. : Право, 1905. – Вып. 2 : Прямое и равное голосование. – 44 с.

4. Шалланд Л. А. Иммунитет народных представителей : юридическое исследование / Л. А. Шалланд. – Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1911. – Т. 1 : Часть историческая. – 361 с.

5. Шалланд Л. А. О форме актов и сделок, совершенных за границей, по русскому законодательству и судебной практике / Л. А. Шалланд. – СПб. : Сенат. тип., 1902. – С. 39–77.

6. Шалланд Л. А. Проверка полномочий депутатов по русскому праву / Л. А. Шалланд. – СПб. : Сенат. тип., 1914. – 41 с.

7. Шалланд Л. А. Свобода слова в английском парламенте / Л. А. Шалланд. – Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1910. – 90 с.

8. Шалланд Л. А. Юридическая природа территориального верховенства. Историко-догматическое исследование. – СПб. : Тип. Тренке и Фюсно, 1903. – Т. 1. – 305 с.

Труды профессора Александра Серафимовича Невзорова*

1. Невзоров А. С. Конспективное изложение истории источников местного права губерний прибалтийских. – Юрьев : Тип. К. Сеета, 1903. – 32 с.

2. Невзоров А. С. Краткое изложение курса местного права прибалтийских губерний / А. С. Невзоров. – 2-е изд. – Юрьев, 1910. – Ч. 1 : Общая часть. Вещное право. Обязательственное право. – 240 с.

3. Невзоров А. С. Краткое изложение курса местного права прибалтийских губерний / А. С. Невзоров. – Юрьев : Тип. Эд. Бергмана, 1905. – Ч. 2 : Семейственное право и наследственное право. – 192 с.

4. Невзоров А. С. Опекунство над несовершеннолетними. Исторический очерк института и положение его в действующем русском законодательстве / А. С. Невзоров. – Ревель : Тип. «Колывань», 1892. – 246 с.

* Хранятся в отделе редких книг ЗНБ ВГУ.

Труды профессора Владимира Эммануиловича Грабаря*

1. *Грабарь В. Э.* Неудачная попытка национализации международного права. Разбор книги Э. К. Симсона «Система международного права». Т. 1 : Основные понятия / В. Э. Грабарь. – Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1901. – 23 с.
2. *Грабарь В. Э.* Вопросы международного права в юридических консультациях Балда / В. Э. Грабарь. – Петроград : Тип. В. Ф. Киршбаума, 1917. – 64 с.
3. *Грабарь В. Э.* Объявление войны в современном международном праве / В. Э. Грабарь. – СПб. : Сенат. тип., 1904. – 151 с.

Труды, переведенные Л. А. Шалландом и В. Э. Грабарем*

1. *Еллинек Георг.* Право современного государства / Г. Еллинек. – СПб. : Общественная польза, 1903. – Т. 1, кн. 1–3 : Общее учение о государстве / пер., под ред. В. М. Гессена и Л. В. Шалланда. – 532 с.
2. *Лист Франц фон.* Международное право в систематическом изложении / Франц Лист ; пер. с 6-го нем. изд.; под ред. и с доп. В. Э. Грабаря. – 4-е изд., испр. и доп. – Юрьев (Дерпт) : Тип. К. Маттисена, 1917. – 472 с.
3. *Лист Франц фон.* Международное право в систематическом изложении / Франц Лист ; с доп. и очерком частного междунар. права А. А. Пиленко ; пер. с нем. М. Мебель ; под ред. В. Э. Грабаря. – Юрьев (Дерпт) : М. А. Полянский, 1902. – 404 с.

Труды профессора Бориса Владимировича Никольского*

1. *Никольский Б. В.* Система и текст XII таблиц : исследование по истории римского права Б. В. Никольского / Б. В. Никольский. – СПб. : Тип. А. С. Суворина, 1897. – 480 с.
2. *Никольский Б. В.* Система и текст XII таблиц : исследование по истории римского права Б. В. Никольского / Б. В. Никольский. – СПб. : Тип. А. С. Суворина, 1899. – 480 с.
3. *Никольский Б. В.* Дневник, 1896–1918 / Б. В. Никольский ; изд. подготовили Д. Н. Шилов и Ю. А. Кузьмин. – СПб. : Дмитрий Буланин, 2015. – Т. 1 : 1896–1903. – 703 с.
4. *Никольский Б. В.* Дневник, 1896–1918 / Б. В. Никольский ; изд. подготовили Д. Н. Шилов и Ю. А. Кузьмин. – СПб. : Дмитрий Буланин, 2015. – Т. 2 : 1904–1918. – 652 с.

* Хранятся в отделе редких книг ЗНБ ВГУ.

Воронежский государственный университет

Сазонникова Е. В., доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: sazon75@mail.ru

Тел.: 8 (473) 2-208-378, 8-951-557-64-04

Voronezh State University

Sazonnikova E. V., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law of Russian and Foreign States Department

E-mail: sazon75@mail.ru

Tel.: 8 (473) 2-208-378, 8-951-557-64-04

УДК 342.565.2

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЗНАНИЙ
В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Е. Е. Тонков, Н. П. Каторгина

*Белгородский государственный национальный
исследовательский университет*

Поступила в редакцию 1 ноября 2016 г.

Аннотация: проанализированы основные признаки сущности специальных знаний: необщезвестность и необщедоступность, научность и профессиональность специальных знаний. Особое внимание уделено дискуссии о принадлежности знаний в области права к специальным. На основе проведенного анализа авторами предложено собственное видение понятия специальных знаний.

Ключевые слова: специальные знания, судебная экспертиза, правовая экспертиза, специалист, эксперт, конституционное судопроизводство.

Abstract: the article deals with the main features of the essence of special knowledge: non-notoriety, non-accessibility, a scientific content and a professional orientation of special knowledge. Special attention is paid to the discussion of the attachment of the law knowledge to the special one. In terms of the analysis the author offers his own definition of the term «special knowledge».

Key words: special knowledge, judicial expertise, legal expertise, specialist, expert, constitutional proceedings.

2016. № 4

Дискуссия о сущности специальных знаний и возможности их использования ведется на протяжении нескольких десятилетий и остается до настоящего времени одной из наиболее обсуждаемых тем, что во многом объясняется отсутствием законодательного закрепления понятия специальных знаний.

В ст. 63 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» используется термин «специальные познания», которыми обладает эксперт по рассматриваемому вопросу. Регламент же Конституционного Суда вообще не упоминает о специальных знаниях.

Неоднозначная ситуация прослеживается и в других нормативно-правовых актах. Так, Уголовно-процессуальный кодекс РФ применительно к эксперту использует термин «специальные знания» (ст. 57), а при толковании правового статуса специалиста применяет категории «специальные знания» (ст. 58) и «специальные познания» (ст. 80). Гражданский процессуальный кодекс РФ относительно к эксперту использует термин «специальные знания» (ст. 79, 85). Арбитражный процессуальный кодекс

РФ применительно к эксперту употребляет термин «специальные знания» (ст. 55, 82–83 АПК РФ), а при пояснении специалиста применяет категории «специальные знания» (ст. 55.1) и «специальные познания» (ст. 87.1). В Кодексе административного судопроизводства РФ оба термина – специалист (ст. 50) и эксперт (ст. 49) – обладают «специальными знаниями», а при производстве комиссионной и комплексной экспертизы эксперт использует «специальные познания» (ст. 80–81). Однако ни один из приведенных актов не раскрывает сущность терминов «специальные знания» и «специальные познания».

Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» в ст. 2 и 9 содержит указание на «специальные знания» в области науки, техники, искусства или ремесла, при этом также не поясняя сути данного термина.

В проекте федерального закона № 306504-6 «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», в тексте которого до внесения Правительством РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ (по состоянию на 22 февраля 2013 г.) ст. 1 определяла «специальные знания» как систему знаний и практических навыков в области конкретной науки, техники, искусства или ремесла, приобретаемых путем специальной подготовки и (или) профессионального опыта. Однако в первом чтении 20 ноября 2013 г. данный пункт был исключен¹. Полагаем, что было бы очень важно и полезно для практической экспертной деятельности закрепить определение специальных знаний в Федеральном законе «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», а в указанном федеральном конституционном законе установить норму, регламентирующую толкование основных понятий конституционного судопроизводства, в том числе и термина «специальные знания».

Взгляды ученых на предмет специальных знаний достаточно разнообразны, а в некоторых случаях и противоречивы.

Одним из первых понимание специальных знаний сформулировал А. В. Дулов (1959 г.), который полагал, что специальные знания – это знания, которыми недостаточно владеют судьи². Таким образом, специальные знания осознавались как недоступное средство решения задач, возникающих в ходе судебного разбирательства. Однако нечеткость такого определения представляется достаточно очевидной, в силу чего оно не могло удовлетворить потребности науки и практики.

В 1967 г. А. А. Эйсман предлагает под специальными знаниями понимать «знания не общеизвестные, не общедоступные. Не имеющие массового распространения... знания, которыми располагает ограниченный круг специалистов, причем ...глубокие знания в области, например, физики являются в указанном смысле специальными для биолога, и наоборот»³.

¹ О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации : проект федер. закона № 306504-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Дулов А. В. Вопросы теории судебной экспертизы. Минск, 1959. С. 4.

³ Эйсман А. А. Заключение эксперта. Структура и научное обоснование. М., 1967. С. 91.

Несколько позже появилось часто цитируемое в современной литературе определение З. М. Соколовского, который считал неудачным противопоставление специальных знаний общеизвестным, общежитским. С точки зрения З. М. Соколовского, специальные знания – это совокупность знаний, приобретенных в результате получения образования для решения вопросов в определенной области⁴. То есть в понятие специальных знаний включается профессиональная составляющая.

В. И. Шиканов утверждал, что специальные знания – это знания и полученный опыт, оказавшиеся необходимыми для объективного, полного и всестороннего установления обстоятельств, которые являются предметом доказывания делу⁵. Данное определение было основано на нормах законодательства 1960 г. и отражало процессуальный аспект сущности исследуемого явления. Однако не совсем ясно, что имел автор в виду, характеризуя специальные знания как «оказавшиеся необходимыми».

Безусловно, определение специальных знаний, предложенное В. И. Шикановым, было более прогрессивным, поскольку основано на категориях судопроизводства, тогда как определения А. В. Дулова, З. М. Соколовского и А. А. Эйсмана базируются на рассуждениях, абстрагированных от содержания норм процессуального закона.

Существует мнение, что термин «специальные знания» произведен от понятия «специальность» (профессия). Например, В. В. Циркаль определяет, что специальные знания – это знания профессиональные⁶. С ним солидарен В. Н. Махов, исключая знания судьи, используемые при рассмотрении дел в суде для установления истины по делу⁷. На наш взгляд, согласиться с таким пониманием вряд ли возможно, поскольку специальными знаниями обладают не только по избранной профессии.

В. И. Гончаренко и Ю. Г. Корухов определяют специальные знания как знания в науке, технике или искусстве, применяемые в целях доказывания⁸.

И. Н. Сорокотягин попытался суммировать все ранее высказанные в литературе точки зрения о сущности специальных знаний и предложил собственное видение. С его точки зрения, специальными следует считать знания, отражающие современный уровень развития опре-

⁴ См.: Соколовский З. М. Понятие специальных знаний // Криминалистика и судебная экспертиза. 1969. № 6. С. 202.

⁵ См.: Шиканов В. И. Проблемы использования специальных знаний и научно-технических новшеств в уголовном судопроизводстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 11.

⁶ См.: Циркаль В. В. Тактика производства следственных действий с участием специалиста : дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1984. С. 22–23.

⁷ См.: Махов В. Н. Использование знаний сведущих лиц при расследовании преступлений. М., 2000. С. 46.

⁸ См.: Корухов Ю. Г. Правовые основания применения научно-технических средств при расследовании преступлений. М., 1974 ; Гончаренко В. И. Использование данных естественных и технических наук в уголовном судопроизводстве. Киев, 1980. С.114.

деленной отрасли науки, техники, искусства и ремесла, полученные в результате профессиональной подготовки или профессионального опыта, не являющиеся общедоступными и общеизвестными и применяемые с целью установления истины по делу в случаях и порядке, установленных законом⁹.

Позднее И. Н. Сорокотягин и Д. А. Сорокотягина подчеркнули, что специальные знания – это системно-структурные знания и практический опыт в определенной области науки, техники, искусства и ремесла, которые приобретены в результате специальной подготовки¹⁰.

Е. В. Иванова выделяет следующие подходы к определению понятия «специальные знания»:

- 1) компетентностный (оценочный) – в зависимости от характера их приобретения в результате профессиональной подготовки;
- 2) дифференцированный – с точки зрения различия и других синонимов слова «отличие»;
- 3) целевой – знания, предназначенные для целей судопроизводства;
- 4) комплексный – содержит несколько критериев в различном сочетании;
- 5) содержательный (материальный) – знания теоретически и практически обоснованные, в том числе приобретенные в ходе получения образования¹¹.

Из приведенных выше взглядов на определение понятия специальных знаний видно, что рассматриваемое явление достаточно многогранно и допускает множество подходов к его исследованию. Каждый ученый указывает и придает важность отдельным свойствам и признакам этого явления. Тем не менее можно говорить об относительном единообразии в понимании сущности специальных знаний.

Обобщив различные взгляды ученых на природу специальных знаний, выделим следующие наиболее дискуссионные аспекты:

- 1) отличие специальных знаний от общеизвестных, общедоступных и обыденных;
- 2) являются ли специальные знания научными;
- 3) относятся ли к специальным знаниям только профессиональные знания сведущих лиц;
- 4) входят ли познания в области права в специальные знания.

⁹ См.: *Сорокотягин И. Н.* Криминалистические проблемы использования специальных познаний в расследовании преступлений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1992.

¹⁰ См.: *Сорокотягина Д. А., Сорокотягин И. Н.* Судебная экспертиза. Ростов н/Д., 2006. С. 61.

¹¹ См.: *Иванова Е. В.* Понятие и содержание специальных знаний, используемых при расследовании преступлений, связанных с опасными для здоровья веществами // *Научные ведомости БелГУ.* 2014. № 2 (173), вып. 27. С. 164–165 ; *Ее же.* Специальные знания эксперта и специалиста : понятие и содержание // *Современная криминалистика : проблемы, тенденции, имена (к 90-летию профессора Р. С. Белкина) : материалы 53-х криминалистических чтений : в 3 ч.* М., 2012. Ч. 3. С. 226.

Считаем целесообразным рассмотреть указанные аспекты более подробно.

1. Специальные знания – это не общеизвестные, не общедоступные и необыденные знания.

На данный признак указывают большинство ученых, которые занимались проблемой специальных знаний. Они считают, что разграничить специальные и обыденные знания очень сложно, так как грань между ними достаточно подвижна и тонка.

Понятие общеизвестность неразрывно связано с общедоступностью, т.е. всё общеизвестное должно быть общедоступным. Дело в том, что современному обществу предоставлены достаточно широкие возможности доступа к информации для получения любых знаний, следовательно, что вчера было не общедоступным, сегодня стало общеизвестным и обыденным.

В настоящее время отношения в сфере информационного обмена находятся на высоком уровне. Технические средства, используемые для обмена информацией, доступны для широкого круга. Современный человек по его субъективному желанию имеет уникальные возможности выбирать из всех отраслей знания те, которые он желал бы постичь. Закономерно возникает вопрос: можно ли считать знания, доступные через электронные средства массовой информации, общеизвестными, общедоступными и обыденными?¹²

Безусловно, грань между специальными и общеизвестными знаниями постоянно смещается. То, что составляет область специальных знаний для одного субъекта, может являться общеизвестным для другого. В судебной практике в качестве ориентира выступает суд. Соответственно все те знания, которые для суда выходят за пределы общеизвестных и общедоступных, составляют область специальных знаний. Несмотря на то что в настоящее время многие знания переходят из числа специальных в общеизвестные, объем назначения и производства судебных экспертиз не уменьшается, а только увеличивается. На разрешение эксперта ставятся отнюдь не обыденные и общедоступные вопросы, а задачи, требующие глубокого анализа и осмысления.

2. Специальные знания – это знания научные и ненаучные.

Ряд авторов включают в понятие специальных знаний научную составляющую. Так, Т. В. Сахнова определяет специальные знания как научные знания неправового характера, сопровождаемые адекватными (признанными) прикладными методиками, используемые для достижения определенных юридических целей¹³.

¹² См.: *Россинская Е. Р.* Специальные познания и современные проблемы их использования в судопроизводстве // Журнал рос. права. 2001. № 5. URL: <http://uristy.ucoz.ru/publ/11-1-0-409> ; *Ее же.* Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе. 3-е изд., доп. М., 2011. С. 12 ; *Ее же.* Специальные юридические знания и судебно-нормативные экспертизы. URL: http://mbe2009.ru/rossinskaya_e_r._specialnye_yurid

¹³ См.: *Сахнова Т. В.* Судебная экспертиза. М., 1999. С. 8.

Д. В. Зотов указывает, что специальные знания иных (кроме эксперта и специалиста) участников судопроизводства могут обладать различными научными знаниями¹⁴.

И. И. Трапезникова определяет специальные знания как систему научно обоснованных и практически апробированных знаний теоретического и прикладного характера и специальных умений, используемых в порядке и целях, установленных законом¹⁵.

В связи с этим представляется интересной точка зрения некоторых ученых¹⁶, которые утверждают, что творческий подход и интуиция для научного познания необходимы, но при производстве экспертиз это противопоказано, так как не отвечает принципу допустимости. Авторы акцентируют внимание, что научное знание отличается от специального целями и задачами применения, т.е. специальные знания – это знания конкретно-прикладного характера, нацеленные на решение задач судопроизводства.

А. А. Разуваев поясняет, что научность – это один из основополагающих принципов экспертной деятельности; экспертиза является одной из форм использования специальных (научных) знаний¹⁷. По мнению О. А. Коротковой, экспертизу законодательных актов необходимо проводить с учетом существующих научных разработок и достижений в определенной области научных знаний¹⁸. И. А. Закиров считает, что экспертиза, проводимая на научной основе, осуществляется сотрудниками научных учреждений, которые обладают знаниями в соответствующей отрасли¹⁹.

По мнению Ю. П. Боруленкова, познание может быть научным, ненаучным и естественно-научным²⁰. Познание нельзя сводить к какой-либо одной форме²¹.

Следует согласиться с Т. Д. Телегиной, полагающей, что специальные знания складываются из двух взаимосвязанных составляющих:

¹⁴ См.: Зотов Д. В. Уголовно-процессуальное доказывание и научно-технические достижения. Теоретические проблемы. Воронеж, 2005. С. 101.

¹⁵ См.: Трапезникова И. И. Специальные знания в уголовном процессе России. Челябинск, 2006. С. 27.

¹⁶ См., например: Классен Н. А., Классен А. Н., Кудрявцева А. В. Использование специальных знаний при осуществлении защиты по уголовным делам. М., 2011. С. 21–22.

¹⁷ См.: Разуваев А. А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 12, 18–19.

¹⁸ См.: Короткова О. А. Экспертиза законопроектов и законодательных актов : теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 82.

¹⁹ См.: Закиров И. А. Правовая экспертиза : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008. С. 91.

²⁰ См.: Боруленков Ю. П. Юридическое познание как фундаментальная категория правоведения. URL: http://www.juristlib.ru/book_5218.html

²¹ См.: Боруленков Ю. П. Юридическое познание (некоторые методологические, теоретические и праксеологические аспекты) / под науч. ред. В. Н. Карташова. М., 2014. С. 121.

1) информационной (научной или ненаучной) основы и 2) практики ее реализации (навыки, умения), т.е. специальные знания являются симбиозом сведений и опыта²².

Таким образом, специальные знания включают в себя как практическую составляющую, так и научную. По сути, любые знания, выходящие за рамки знаний суда, могут быть специальными.

3. Специальные знания – это профессиональные знания сведущих лиц.

В юридической литературе распространено мнение, что специальными знаниями обладают только сведущие лица в соответствующей области специальных знаний. Так, по мнению И. И. Трапезниковой²³, специальные знания могут применять в судопроизводстве только эксперт и специалист.

Д. В. Зотов указывает, что специальные знания – это сначала обязательный элемент процессуального статуса субъектов (специалиста и эксперта), а уже потом качественный признак знания²⁴.

Согласно ст. 63 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» специальными знаниями обладает только эксперт, а о специалисте как субъекте, располагающем ими, речи не идет. Поддерживает такую позицию и А. А. Батаев²⁵, автор комментария к данному закону. В другом комментарии под редакцией Г. А. Гаджиева²⁶, напротив, в качестве указанных субъектов выделяют дополнительно еще специалистов, представителей заинтересованных органов и организаций. Регламент Конституционного Суда условно расширяет перечень лиц, обладающих специальными знаниями – эксперт (§ 34), специалист (§ 35) и переводчик (§ 43).

В. С. Бондарь утверждает, что применение специальных знаний в судопроизводстве связано с научно-методическим, организационным и правовым регулированием деятельности субъектов²⁷.

²² См.: *Телегина Т. Д.* Использование специальных знаний в современной практике расследования преступлений: М., 2011. С. 20.

²³ См.: *Трапезникова И. И.* Специальные знания в уголовном процессе России (понятие, признаки, структура) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 6.

²⁴ См.: *Зотов Д. В.* Уголовно-процессуальное доказывание и научно-технические достижения. Теоретические проблемы. С. 101 ; *Его же.* Правовая экспертиза в уголовном судопроизводстве : от легализации к процессуальной регламентации. Воронеж, 2015. С. 9.

²⁵ См.: *Батаев А. А.* Комментарий к Федеральному конституционному закону от 21 июля 1994 г. № 1-ФЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 15 апреля 2006 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶ См.: Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Г. А. Гаджиева. М., 2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷ См.: *Бондарь В. С.* Интегративная модель применения специальных кри-

Е. В. Иванова считает, что правоприменителем могут быть приобретены специальные знания в процессе их профессиональной деятельности²⁸ (например, знания в области медицинской терминологии). Приобретенные знания не исключают их из области специальных.

М. В. Мархгейм, М. Б. Смоленский, Е. Р. Россинская, Е. Е. Тонков и другие²⁹ полагают, что субъект, обладающий специализированными знаниями, соответствующей подготовкой и опытом, должен подтверждать их официальными документами (об образовании, ученой степени и звании, о стаже работы и т.д.).

4. Юридические знания – это знания специальные.

Вследствие принятия за последние годы значительного числа правовых актов, а также неоднозначности их применения возникла реальная необходимость в проведении их специальных исследований, включая правовую экспертизу. Однако данная практика породила научную дискуссию, касающуюся возможности отнесения юридических знаний к специальным, а оформление результатов толкования правовых актов – в виде заключения эксперта.

Так, В. В. Степанов и Л. Г. Шапиро³⁰ безоговорочно исключают правовые знания из области специальных знаний. Авторы утверждают, что судья обязан знать право в силу получения высшего профессионального образования по специальности (направлению) «Юриспруденция» и соответственно юридические знания для них специальными не являются. Поддерживает ученых П. Д. Блохин. Ссылаясь на ст. 8 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», он утверждает, что судьями Конституционного Суда выступают лица высокой квалификации в области права. Соответственно для них вопрос толкования закона не может считаться «специальным» в связи с

миналистических знаний в уголовном судопроизводстве : концептуальные основы функционирования : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. «Теория и практика судебной экспертизы в современных условиях». М., 2011. С. 171.

²⁸ См.: *Иванова Е. В.* Понятие и содержание специальных знаний, используемых при расследовании преступлений, связанных с опасными для здоровья веществами // Научные ведомости БелГУ. 2014. № 2 (173), вып. 27. С. 169.

²⁹ См.: *Панченко В. Ю.* Юридическая помощь личности (общетеоретический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2004. С. 10 ; *Закиров И. А.* Правовая экспертиза : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008. С. 91 ; *Адвокатура в России : учебник / под общ. ред. М. Б. Смоленского.* М., 2011. С. 12 ; *Россинская Е. А.* Кодекс об административном судопроизводстве и проблемы унификации законодательства о судебно-экспертной деятельности // Административное право и процесс. 2014. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс» ; *Косолапова Н. А.* Право на квалифицированную юридическую помощь в конституционном судебном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2016. С. 22.

³⁰ См.: *Степанов В. В., Шапиро Л. Г.* Специальные знания в судебной экспертизе // Судебная экспертиза. 2004. № 1. С. 69 ; *Их же.* О судебной правовой экспертизе // Вестник криминалистики. 2007. Вып. 4 (24). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

их родом деятельности, даже с учетом того, что судья по объективным причинам не может владеть знаниями во всех отраслях права³¹.

Анализ нормативно-правовых актов и научной литературы³² позволяет сделать вывод о том, что правовая экспертиза в конституционном судопроизводстве признается. Видимо, в связи с особенностью судопроизводства, которое заключается в решении Конституционным Судом исключительно вопросов права³³, основанных на специальных знаниях в области отдельных отраслей. Все вопросы права Конституционный Суд решает с точки зрения Конституции РФ. Однако это не означает, поясняет Н. В. Витрук, что Конституционный Суд не учитывает другие принципы права (например, права человека, которые непосредственно не закреплены в Конституции РФ)³⁴.

Первым признанием правовой экспертизы стал Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном

³¹ См.: *Блохин П. Д.* О спорных моментах в понимании института *amicus curiae* и его возможного облика в российском конституционном судопроизводстве // Сравнительное конституционное обозрение. 2015 № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³² См.: *Шульженко Ю. Л.* Конституционный контроль в России. М., 1995 ; *Басангов Д. А.* Значение экспертных заключений в конституционном судопроизводстве // Журнал рос. права. 2003. № 11. URL: www.pravoakt.ru/?page_id=1069 ; *Журкина Е. В.* Правовая экспертиза нормативного правового акта как средство повышения эффективности законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009 ; *Кострицкая М. В.* Экспертная законопроектная деятельность : теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. С. 78–79 ; *Короткова О. А.* Экспертиза законопроектов в законодательных актах : теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 141 ; *Малюшин А. А.* Конституционно-судебное правотворчество в Российской Федерации : проблемы теории и практики. М., 2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³³ См.: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 334 ; *Харитонова Н. Н.* Перспективы эволюции конституционного контроля : зарубежная и отечественная практика // Право и политика. 2005. № 11 ; 2006. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Мархгейм М. В.* Конституционное судопроизводство : учеб. пособие. Белгород, 2007. С. 29–30 ; *Смоленский М. Б., Мархгейм М. В., Тонков Е. Е.* Конституционное право Российской Федерации : учебник. Изд. 2-е, испр. и доп. Ростов н/Д., 2009. С. 405 ; *Райкова Н. С.* Вопросы реализации принципов осуществления правосудия в конституционном судопроизводстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Нарутто С. В.* Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации : науч.-практ. пособие. М., 2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Блохин П. Д.* О спорных моментах в понимании института *amicus curiae* и его возможного облика в российском конституционном судопроизводстве // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁴ См.: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.) : очерки теории и практики. М., 2001. С. 111.

Суде Российской Федерации». В ст. 63 сказано, что в заседание Конституционного Суда РФ может быть вызвано в качестве эксперта лицо, обладающее специальными знаниями, по вопросам, касающимся рассматриваемого дела. Вопросы, по которым эксперт дает заключение, определяются судьей-докладчиком либо Конституционным Судом РФ. При этом на разрешение эксперта могут быть поставлены вопросы: установления конституционности закона, примененного в конкретном деле, соответствия нормативных актов Конституции России, ее толкование и др. (ст. 3 Конституции РФ).

Согласно ст. 75 Регламента Конституционного Суда РФ Конституционный Суд РФ взаимодействует с научными организациями по вопросам научно-аналитического обеспечения деятельности Конституционного Суда как судебного органа конституционного контроля. Секретариат Конституционного Суда осуществляет учет научных организаций и специалистов, привлекаемых к решению задач судопроизводства. В основном в качестве экспертов приглашаются высококвалифицированные юристы (доктора и кандидаты юридических наук), и на их разрешение ставятся вопросы исключительно правового характера.

Подобные формальные решения по поводу приемлемости правовой экспертизы в конституционном судопроизводстве интерпретируются иначе. Так, Т. В. Аверьянова утверждает, что незнание судьями в необходимых пределах определенных отраслей права – это проблема правоприменителя, а попытки ее решить означают переложить на эксперта бремя доказывания³⁵. В. Ф. Статкус называет «юристами второго сорта» всех, кроме докторов и кандидатов юридических наук, кто не обладает энциклопедическими знаниями³⁶.

Однако Е. Р. Россинская считает, что за помощью к специалистам в отдельных отраслях права обращаются наиболее квалифицированные и опытные судьи, которые понимают сложность современных правовых коллизий³⁷.

И. А. Сергеев обращает внимание, что ученый как таковой не является экспертом, поскольку он должен обладать соответствующей экспертной подготовкой и образованием³⁸. В. В. Степанов считает, что привлечение юристов к оказанию помощи Конституционному Суду ошибочно именуется правовой экспертизой, такая деятельность имеет организационный, технический, подготовительный характер и заключается в анализе норм права, отыскании пробелов и противоречий в нормативных актах и т.д. Данные лица, по его мнению, привлекаются в качестве технических по-

³⁵ См.: Аверьянова Т. В. Судебная экспертиза : курс общей теории. М., 2009. С. 187.

³⁶ См.: Статкус В. Ф. О правовой экспертизе и юристах «второго сорта» // Рос. юстиция. 2006. № 1. С. 47.

³⁷ См.: Россинская Е. Р. Специальные юридические знания и судебно-нормативные экспертизы. URL: http://mbe2009.ru/rossinskaya_e.r._specialnye_yurid

³⁸ См.: Сергеев И. А. Юридическая экспертиза в конституционном процессе // Судебная экспертиза. 2008. № 4. С. 125.

мощников, консультантов в связи с большой загруженностью судей Конституционного Суда³⁹.

Е. Р. Россинская, А. А. Эксархопуло и многие другие⁴⁰ высказываются за принципиальную возможность и необходимость отнесения юридических (правовых) знаний к специальным.

Другие ученые⁴¹ правовые знания не относят к специальным, однако отмечают, что на практике достаточно сложно запретить судьям обращаться за консультациями к специалистам в отдельных отраслях права (финансовом, валютном, предпринимательском, гражданском, банковском и др.). Данные консультации доказательственного значения не имеют, но могут повлиять на формирование субъективного мнения.

Другого мнения придерживается А. В. Дяблов, который полагает, что применение правовых знаний может быть как в форме консультаций, так и при проведении экспертиз, если имеются противоречащие друг другу нормы⁴². И. А. Цховребова, поддерживая этот довод, считает, что использование правовых знаний специалиста возможно в любых процессуальных формах⁴³. Аналогичной точки зрения придерживает-

³⁹ См.: Степанов В. В. О правовой экспертизе в уголовном судопроизводстве // Современные тенденции развития криминалистики и судебной экспертизы в России и Украине : материалы Междунар. науч.-практ. конф. в рамках проекта «Российско-украинские криминалистические чтения на Слобожанщине» (25–26 марта 2011 г.) : в 2 т. Белгород, 2011. Т. 2. С. 133–134.

⁴⁰ См.: Россинская Е. Р. Специальные познания и современные проблемы их использования в судопроизводстве // Журнал рос. права. 2001. № 5. URL: <http://uristy.ucoz.ru/publ/11-1-0-409> ; Эксархопуло А. А. Специальные познания и их применение в исследовании материалов уголовного дела. СПб., 2005 ; Батаев А. А. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 15 апреля 2006 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Закиров И. А. Правовая экспертиза : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008 ; Россинская Е. Р. Специальные юридические знания и судебно-нормативные экспертизы. URL: http://mbe2009.ru/rossinskaya_e.r._specialnye_yurid ; Ее же. Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе. 3-е изд., доп. М., 2011. С. 14–24 ; Ботнев В. К. Квалифицированная юридическая помощь как конституционно-правовая гарантия защиты прав и свобод человека и гражданина : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 45.

⁴¹ См.: Кудрявцева А., Лившиц Ю. Доказательственное значение «правовых» экспертиз в уголовном процессе // Рос. юстиция. 2003. № 1. С. 36–38.

⁴² См.: Дяблов А. В. Использование специальных знаний защитником в условиях состязательности российского уголовного процесса // Криминалистические чтения, посвященные памяти заслуженного юриста Республики Беларусь, доктора юридических наук, профессора Г. И. Грамовича : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Минск, 2012. С. 31.

⁴³ См.: Цховребова И. А. Проблемы правовой регламентации полномочий специалиста // Современная криминалистика : проблемы, тенденции, имена (к 90-летию профессора Р. С. Белкина) : материалы 53-х криминалистических чтений : в 3 ч. М., 2012. Ч. 3. С. 182.

ся и Е. В. Иванова, отмечая, что отдельные отрасли правовых знаний могут рассматриваться в качестве специальных⁴⁴.

На наш взгляд, необходимость назначения и производства правовых экспертиз в конституционном судопроизводстве вовсе не свидетельствует об обязательности их повсеместного назначения и об отсутствии требуемых правовых знаний у судьи. Как известно, судьи обладают правовыми знаниями в силу получения высшего профессионального юридического образования. Не имея такового, они не могут претендовать на должность судьи, что имеет четкое законодательное оформление⁴⁵.

Дальнейшее рассмотрение проблем правовых экспертиз в конституционном судопроизводстве приводит к вопросу об итоговых выводах эксперта или лица, выступающего таковым. Выводы, к которым эксперт пришел в ходе проведенного исследования в соответствии со ст. 63 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» оформляются в виде заключения.

Д. А. Басангов и П. Яни полагают, что в данной ситуации мнение эксперта следует расценивать как доктринальное толкование⁴⁶. Поддерживает их и А. Петров, отмечая, что значение заключения эксперта в данном процессе является вспомогательным средством в принятии законного и обоснованного решения⁴⁷.

Судья Конституционного Суда РФ В. О. Лучин поясняет, что результаты доктринального толкования имеют определенное влияние на решения суда, но их роль не следует переоценивать. Конституционный Суд в соответствии с действующим законодательством не обязан использовать экспертные заключения при принятии своих решений⁴⁸.

А. С. Пиголкин считает, что сила доктринального толкования в убедительности и авторитете лиц и организаций, которые осуществляют такое толкование. Оно преследует цель в виде улучшения качества применения закона и укрепления законности⁴⁹.

⁴⁴ См.: *Иванова Е. В.* Понятие и содержание специальных знаний, используемых при расследовании преступлений, связанных с опасными для здоровья веществами // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. 2014. № 2 (173), вып. 27. С. 165–166.

⁴⁵ О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁶ См.: *Яни П.* «Правовая» экспертиза в уголовном деле // Законность. 2001. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Басангов Д. А.* Значение экспертных заключений в конституционном судопроизводстве // Журнал рос. права. 2003. № 11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴⁷ См.: *Петров А.* «Судьи знают право», или Когда нужны экспертизы // Право Выбора. 2014. 24 марта – 6 апр. URL: www.irkutsk.izbirkom.ru/etc/p5_180.pdf

⁴⁸ См.: *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации : проблемы реализации. М., 2002. С. 541.

⁴⁹ См.: *Общая теория права / под ред. А. С. Пиголкина.* М., 1995. С. 293.

По мнению И. В. Цветкова, Конституционному Суду РФ целесообразно прислушиваться к мнению «знающих юристов», так как это показывает разумность его итогового решения⁵⁰.

Многолетняя практика производства правовых исследований в конституционном судопроизводстве доказывает свою актуальность и жизнеспособность. Однако, как любой иной вид (род) судебной экспертизы, данная экспертиза требует уточнения методологических основ, в числе которых предмет, объекты, задачи, методы и методики.

Изложенные выше позиции и дискуссии свидетельствуют о сложности и актуальности проблемы, а также дальнейшего изучения возможности использования правовых экспертиз в конституционном судопроизводстве. Итак, специальные знания в конституционном судопроизводстве – это совокупность профессиональных, научных, практических знаний и навыков в определенной области права, науки, техники, искусства или ремесла, используемых в целях установления истины по делу.

⁵⁰ См.: Цветков И. В. Эффективность решений Конституционного Суда Российской Федерации 2006 года в сфере налогообложения : проблемы и пути их преодоления // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2006 года : материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 13–14 апреля 2007 г.) / под ред. С. Г. Пепеляева ; сост. В. М. Зарипов. М., 2007. С. 87.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет

Тонков Е. Е., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, директор Юридического института

E-mail: ETonkov@bsu.edu.ru

Тел.: 8 (4722) 30-12-26

Каторгина Н. П., аспирант кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: inyakova@bsu.edu.ru

Тел.: 8-920-206-98-06

Belgorod State National Research University

Tonkov E. E., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Director of the Law Institute

E-mail: ETonkov@bsu.edu.ru

Tel.: 8 (4722) 30-12-26

Katorgina N. P., Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: inyakova@bsu.edu.ru

Tel.: 8-920-206-98-06

УДК 342.8

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ
В ИСПАНИИ**

А. В. Сивопляс

Уральский государственный юридический университет

Поступила в редакцию 3 ноября 2016 г.

Аннотация: *подробно анализируется законодательство о партиях в Испании, рассматривается процедура регистрации политических партий. Характеризуются процедуры участия партий в выборах и в деятельности выборных органов власти. Большое внимание уделяется формированию имущества партии.*

Ключевые слова: *Испания, законодательство о политических партиях, политические партии, регистрация партий, участие партий в политической жизни, финансирование партий.*

Abstract: *the article focuses on the right to associate in political parties in Spain. The author analysis in detail of the law on political parties in Spain, describes the procedure for registering of political parties. The author characterizes the procedure parties' participation in the elections and in the activities of elected bodies. Much attention is paid to the formation of the property of the party.*

Key words: *Spain, the legislation on political parties, political parties in Spain, the registration of parties in Spain, the participation of parties in political life, party financing.*

Вопросы регулирования формирования и деятельности политических партий в Испании не часто рассматриваются в отечественной юриспруденции¹. Гораздо большее внимание этим проблемам уделяется в политологии и истории², причем большинство работ посвящено определению роли партий в политической системе Испании³ либо опи-

¹ См.: *Баглай М. В., Лейбо Ю. И., Энтин Л. М.* Конституционное право зарубежных стран. М., 2004 ; *Мальцев В. А.* Справочное пособие по курсу «Конституционное (государственное) право зарубежных стран». Воронеж, 2001 ; Конституционное право зарубежных стран / под ред. А. В. Малько. М., 2004 ; *Волкова Г. И., Дементьев А. В.* Политическая история Испании. М., 2005 ; *Петров М. А.* Трансформация политических институтов в период перехода от авторитаризма к демократии на опыте Испании : автореф. ... дис. канд. полит. наук. СПб., 2009 ; и др.

² См.: *Кутузова В. М.* Националистические партии в политической системе Испании // Латинская Америка. 2005. № 11 ; *Роговицкий Д. А.* Народная партия и Испанская социалистическая рабочая партия в 1996–2004 гг. : разногласия и консенсус : автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2006 ; *Тишков В. А.* Политическая антропология. Российские исследования в гуманитарных науках. N.Y., 2000 ; Испания – Каталония : империя и реальность : сборник статей / пер., сост. и предисл. Елены Висенс. М., 2007. URL: <http://www.iarex.ru/books/book70.pdf> ; и др.

³ См.: *Данилевич И. В.* Государство и институты гражданского общества в период перехода от авторитаризма к демократии (Чили, Португалия, Испа-

санию самих партий⁴. В качестве исключения можно назвать работу А. А. Куракиной⁵, однако она посвящена избирательному процессу с точки зрения политической науки. Юридические аспекты деятельности партий и их участия в выборах, как правило, остаются вне поля зрения российских авторов.

В зарубежной юридической науке указанные вопросы получили должное освещение⁶. Однако, к сожалению, многие работы иностранных авторов не используются российскими правоведами. Кроме того, в 2011 г. в правовом регулировании указанных вопросов произошли серьезные изменения, которые не могли быть отражены в изданных ранее работах. В частности, были приняты два органических закона (аналог федеральных конституционных законов в Российской Федерации), существенно изменяющих избирательное законодательство⁷. Указанные законы не были предметом анализа в Российской Федерации, да и в Испании можно назвать лишь несколько работ, описывающих эти перемены⁸.

При таких обстоятельствах исследование проблем создания и функционирования политических партий в Испании приобретает особую актуальность.

ния). М., 1996 ; *Галкин А. А.* Роль партийно-политической системы в стабилизации общества (Испания 1970–1990 -е годы). URL: https://www.old.nasledie.ru/iss/16_7/kniga1/article.php?art=4 ; *Волкова Г. И., Дементьев А. В.* Политическая история Испании. М., 2005 ; *Кутузова В. М.* Роль умеренных националистических партий в политической системе Испании : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2007 ; *Гаранжа А. П.* Курс лекций по конституционному праву зарубежных стран. М., 2008 ; и др.

⁴ См.: URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Список_политических_партий_Испании ; www.hyno.ru/tom1/779.html ; *Данилевич И. В.* Испытание властью. Испанская социалистическая рабочая партия в 80-е годы. М., 1991 ; *Острогорский М. Я.* Демократия и политические партии. М., 1998 ; *Тишков В. А.* Политическая антропология. Российские исследования в гуманитарных науках. N.Y., 2000 ; *Аникеева Н. Е.* Основные направления внешней политики Испании (1976–2004 гг.) : автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 2009 ; и др.

⁵ См.: *Куракина А. А.* Избирательный процесс и электоральные технологии в современной Испании : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2009.

⁶ См.: например: *Sartori G.* Parties and Party Systems. L., 1976 ; *Diez años en la vida de los españoles.* Barcelona, 1986 ; *Preston P.* The triumph of Democracy in Spain. L., 1986 ; *Vilar P.* Historia de España. Barcelona, 1995 ; *Дюверже М.* Политические партии. М., 2000 ; *Jiménez F., Villoria M.* Political finance, urban development and political corruption in Spain // *Mendilow J.* Public Funding of Political Competition and the Future of Democracy. Lexington Books, 2012 ; и др.

⁷ Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-1639; Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-1640

⁸ См.: *Galindo J., Llaneras K., Medina O., San Miguel J., Senserrich R., & Simón P.* La urna rota. Debate. 2014.

Право на объединение в политические партии: общие положения

Конституция Испании 1978 г.⁹, Органический закон 9/1983 о регулировании права на объединение¹⁰ и Органический закон 6/2002 о политических партиях¹¹ регулируют различные аспекты деятельности партий. Тем не менее нормативно определение «политическая партия» не закреплено. Более того, в разных документах понятие партии размывается. Так, согласно ст. 1 Органического закона 8/2007 о финансировании политических партий¹² «для целей настоящего закона термин “политическая партия” должна включать в себя, в случае необходимости, федерации, коалиции или группы избирателей». В Испании существуют лишь доктринальные определения партии.

Организация, функционирование и деятельность политических партий должны быть демократическими и соблюдать положения Конституции и законов, осуществлять «функции, которые они получили по конституции, демократически и при полном уважении плюрализма» (ст. 2 Органического закона 6/2002). Как подчеркивается в Решении КС Испании STC 56/1995¹³, партии должны стремиться «обеспечить эффективное выполнение ими функций конституционно санкционированных и в конечном счете помогать обеспечивать демократическое функционирование государства». Как отмечают испанские ученые, партии могут быть описаны как частные организации, целью которых является выражение политической воли граждан и содействие их участию в демократии, в частности путем поддержки предложений о выдвижении кандидатов на выборах¹⁴.

Согласно ст. 1 Органического закона 6/2002, граждане Европейского союза могут свободно создавать политические партии в соответствии с положениями Конституции и настоящего закона. Членство в политической партии является свободным и добровольным. Никто не может быть вынужден создать партию или присоединиться или остаться в ней.

Регистрация политических партий является обязанностью Министерства внутренних дел¹⁵. Процедура регистрации описана Королевским де-

⁹ URL: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>

¹⁰ Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo9-1983.html

¹¹ Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos. URL: http://www.noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo6-2002.html

¹² Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13022>

¹³ STC 56/1995 // Sentencia 56/1995, de 6 de marzo // BOE núm. 77, de 31 de marzo de 1995.

¹⁴ См.: Tezanos J. F., Montero M. J., Diaz J. A. (eds) *La transición democrática española*. Madrid, 1989; Merino-Blanco E. *Spanish Law and Legal System*. London, 2005; Lopez Guerra L., Espín E., García Morillo J., Pérez Tremps P., Satrústegui M. *Derecho Constitucional*. Valencia, 2010; и др.

¹⁵ URL: <http://www.mir-es>

кретом 2281/1976, регулирующим ведение Реестра политических объединений¹⁶.

В соответствии со ст. 3 Органического закона 6/2002 для регистрации партии должен быть представлен устав. Устав содержит информацию об учредителях, членах временных руководящих органов, а также название партии. Последнее не может включать в себя термины или выражения, которые вводят в заблуждение или противоречат закону или основным правам человека. Уставы как минимум должны содержать: а) название партии и аббревиатуру; б) символ партии, с его описанием и графическим представлением; в) местонахождение с указанием города, провинции, улицы и почтовый индекс; г) веб-сайт и адрес электронной почты; д) уровень партии (национальный, региональный или местный; е) цели партии; ж) требования и процедуру приема в члены; з) права и обязанности членов, меры дисциплинарной ответственности; и) руководящие органы, состав, избрание, сроки (переизбрание, максимум один раз в четыре года), полномочия, кворум, процедуры; к) порядок избрания руководящих органов путем свободного и тайного голосования, а также процедуры демократического контроля над избранными лидерами; л) орган юридического представительства партии, а также определение «финансовый директор партии»; м) управление и систему учета, которая будет включать в себя бухгалтерские книги; н) система документации, список аффилированных лиц; о) порядок утверждения годовой бухгалтерской отчетности, в которых включена обязанность ежегодного представления в Суд аудиторов; п) положения о роспуске в политической партии, в данном случае, каким будет судьба их наследия; р) орган, ответственный за филиалы; с) систему проступков и наказаний членов и порядок их применения.

Согласно ст. 4 Королевского декрета 2281/1976 Министерство внутренних дел вносит партию в Реестр¹⁷ в течение 20 дней с момента подачи необходимых документов. Если в представленной документации содержатся дефекты, МВД информирует заинтересованные стороны и приостанавливает регистрацию до их исправления.

С момента регистрации партия получает статус юридического лица и может приобретать права и обязанности. В Реестр вносятся также все изменения устава и состава руководящих органов. Информация о партии общедоступна.

Как указано в решении КС Испании от 2 февраля 1981 г.¹⁸, «только судебная система исполняет функции обеспечения соблюдения Конституции и выносит решение о законности деятельности политической партии». В соответствии со ст. 61 Органического закона 6/1985 о судебной си-

¹⁶ Real Decreto 2281/1976 por el que se regula el Registro de Asociaciones Políticas. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1976-18818

¹⁷ URL: [http://www.mir-es/DGPI/Partidos_Politicos_y_Financiación/Registro Partidos Políticos](http://www.mir-es/DGPI/Partidos_Politicos_y_Financiación/Registro_Partidos_Politicos)

¹⁸ Sentencia 3/1981, de 2 de febrero // BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981.

стеме¹⁹ суд вправе распустить политическую партию, если она совершает действия, противоречащие Конституции.

Конституционно-правовые основы участия политических партий в выборах

Как известно, Испания является конституционной монархией, представленная в виде многопартийной парламентской демократии²⁰. Парламент²¹ состоит из двух избранных палат: Конгресс депутатов²² – основной орган законодательной власти и Сенат²³ – палатой представительства территорий. Законы представляются на обсуждение в Конгресс, а затем передаются в Сенат. Сенат может предлагать поправки и даже использовать право вето. Конгресс может преодолеть вето абсолютным большинством²⁴.

Избирательное право в Испании регулируется Органическим законом 5/1985 об общем избирательном режиме²⁵ (играет роль федерального Избирательного кодекса). В настоящее время закон действует в редакции 2015 г.²⁶

Конгресс депутатов (350 чел.) избирается по правилу д'Хондта бюллетенем, содержащим закрытые списки. Сенаторы избираются двумя различными способами: 208 избираются прямым голосованием по системе простого большинства (на уровне провинций) и 50 избираются путем непрямого голосования парламентами автономных регионов. Конгресс депутатов и Сенат избираются сроком до четырех лет²⁷. По-

¹⁹ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. URL: noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo6-1985.11t4.html

²⁰ См.: *Aparicio M. Á.* Temas de Derecho Constitucional. Barcelona: Cedecs Estudios Constitucionales y Políticos, 1998 ; *Enterría E. G.* Curso de Derecho Administrativo. Madrid, 2008 ; *García Canales M.* La monarquía parlamentaria española. Madrid, 1991 ; *Rowat D. C.* Public Administration in Developed Democracies. N. Y., 1988 ; *Marsden G. J.* Legal System of Spain // IALS Conference on Teaching, Legal Education and Strategic Planning, 2011 ; и др.

²¹ Cortes Generales. URL: <https://www.cortesgenerales.es>

²² Congreso de los Diputados. URL: <https://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>

²³ Senado. URL: <https://www.senado.es/web/index.html>

²⁴ См.: *Трещенкова Н. Ю.* Конгресс депутатов и Сенат Генеральных кортесов Испании // Институты конституционного права иностранных государств / отв. ред. Д. А. Ковачев. М., 2002 ; *Lopez Guerra L., Espín E., García Morillo J., Pérez Tremps P., Satrústegui M.* Derecho Constitucional. Valencia, 2010 ; и др.

²⁵ Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General // BOE. núm. 147, de 20/06/1985.

²⁶ URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672&tn=1&vd=&p=20150331&acc=Elegir>

²⁷ См.: Конституционное право зарубежных стран / под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М., 2004 ; Конституции государств Европы : в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2001 ; Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. В. В. Маклаков. М., 2006 ; *Бирюков П. Н.* История формирования правовой системы Испании // Актуальные проблемы государства и права / отв. ред. П. Н. Бирюков. Воронеж, 2013. Вып. 6/7. С. 5–10 ; и др.

следние парламентские выборы в Испании состоялись в воскресенье 26 июня 2016 года. Были избраны Генеральные Кортесы 12-го созыва. Избиралось 350 депутатов Конгресса и 208 сенаторов из 266. На выборах в конце 2015 г. ни одна из партий не получила необходимого большинства. Партиям не удалось договориться о формировании коалиционного правительства, в связи с чем и были назначены досрочные парламентские выборы²⁸.

В соответствии с Органическим законом 5/1985 избираются 54 члена Европарламента.

Как известно, Испания состоит из 17 регионов. Четыре из них имеют статус национальных автономий, остальные – региональных автономий. Статьей 148 Конституции Испании установлен перечень полномочий, которыми обладают автономные сообщества, и в рамках которых они самостоятельны.

Все автономии избирают однопалатный законодательный орган на четыре года²⁹. Специальное законодательство о выборах имеется почти во всех регионах. В качестве примера можно привести Избирательный закон Мадрида 11/1986 от 16 декабря, Закон о выборах в Парламент Наварры 16/1986 от 17 ноября. Практически все регионы (кроме Каталонии) в своем избирательном законодательстве используют метод д'Хондта³⁰.

Наконец, на муниципальном уровне избираются городские советы, которые избирают мэров и должностных лиц местного самоуправления. Муниципальные выборы проводятся каждые четыре года³¹.

На основании ст. 23 Конституции Испании выборы проводятся на основе всеобщего, свободного, равного, прямого и тайного голосования.

Согласно положениям Органического закона 5/1985 право избирать и быть избранным на выборах испанские подданные получают по достижении 18-летнего возраста, за исключением лиц, осужденных по приговору суда. В выборах в Европарламент вправе участвовать также иностранцы – граждане ЕС, постоянно проживающие в Испании.

Депутатский мандат несовместим с определенными должностями в правительстве, а также государственных служащих, военнослужащих или члена региональной ассамблеи или избирательной комиссии³².

²⁸ BOE (núm. 176, de 22 de julio de 2016): 51661-51727.

²⁹ См. подробнее: *Balaguer Callejon F., Camara Villar G, Montilla Martos J.A., Ruiz Robledo A.* El Nuevo Estatuto De Andalucia. Barselona, 2007. P. 34–35.

³⁰ См.: *Payne S.* Basque Nationalism. Reno, 1975 ; *Escudero M.* Euskadi: dos comunidades. San Sebastian, 1978 ; *Escudero M.* La autonomía del País Vasco desde el pasado al futuro. San Sebastian, 1976 ; *Arana Goiri S.* Obras escogidas: Antología política. San Sebastian, 1978 ; *Risco V.* Teoría do nacionalismo galego. Santiago de Compostela, 2000 ; и др.

³¹ См.: *Conde E. A.* Curso de derecho constitucional. Madrid, 2008 ; *Nohlen D. & Stöver P.* Elections in Europe: A data handbook. 2010.

³² См.: *Balaguer Callejon F., Camara Villar G., Lopez Aguilar J.F., Balaguer Callejon M. L.* Manual de Derecho Constitucional. Madrid, 2012.

Согласно указанным законам и Королевскому декрету 605/1999³³, выборы в Испании находятся в ведении системы, состоящей из Центрального избирательного совета, избирательных советов автономий, провинций, муниципалитетов. Наконец, важную роль в избирательном процессе играет Министерство внутренних дел, осуществляющее контроль за деятельностью партий.

Согласно ст. 43 и 44 Органического закона 5/1985 г. списки кандидатов могут быть поданы политическими партиями, коалициями и группами граждан. Кандидаты в Конгресс депутатов представлены в закрытых списках в каждом округе. Список партии содержит перечень кандидатов в конкретном избирательном округе; избиратели должны голосовать за весь список.

В соответствии со ст. 51 Органического закона 5/1985 избирательная кампания длится 15 дней. На практике кампания начинается за 54 дня до дня выборов (как только неофициально объявят о проведении выборов). Кроме того, даты различных видов выборов (парламентских, местных и муниципальных, в Европарламент) не совпадают. Поэтому, как отмечают испанские ученые, конкурирующие политические партии должны непрерывно вести предвыборную кампанию³⁴.

Конституционно-правовые гарантии финансовой независимости политических партий

Как правильно отмечают испанские авторы³⁵, правила, регулирующие финансирование политических партий, включены в Органический закон 5/1985. Однако в 2007 г. был принят Органический закон 8/2007 о финансировании политических партий. Это было сделано, как пишет Ариньо Гаспар, чтобы закрыть лазейки в правовой базе (обвинения в коррупции, связанные с финансированием партий – дела *Filesa*, *Naseiro* и др.)³⁶.

Закон 8/2007 включает в себя подробные положения о государственных и частных источниках финансирования политических партий, механизмы контроля и санкции. Закон применяется не только в отношении собственно партий, но и федераций, союзов и групп избирателей.

³³ Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales. URL: https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/normativa/esta tal?packedargs=idLeyJunta=412201&template=Loreg%252FJEC_Contentido

³⁴ См.: *Fusi J. P.* Política, nacionalidad y iglesia en el País Vasco. San Sebastian, 1988 ; *Cataluña-España. Relaciones políticas y culturales.* Barcelona, 2003 ; *Ferreres Comella V.* The Constitution of Spain: A Contextual Analysis. Oxford, 2012.

³⁵ См.: *Del Castillo, Pilar.* La financiación de los partidos políticos en España // La financiación de la política en Iberoamérica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1998 ; *Pajares Montolío E.* La financiación de las elecciones. Colección Monografías. Congreso de los Diputados. Madrid, 1998 ; *Martín de la Vega A.* Los Partidos Políticos y la Constitución de 1978. Libertad de Creación y Organización de los Partidos en la Ley Orgánica 6/2002 // Revista Jurídica de Castilla y León, n° extraordinario, Enero, 2004. P. 207.

³⁶ См.: *Ariño Ortiz Gaspar.* La Financiación de los Partidos Políticos. Foro de la Sociedad Civil, Octubre de 2009. P. 11.

По законодательству Испании допускается как государственное, так и частное финансирование партий.

Государственное финансирование возможно как в прямой, так и в косвенной форме.

На основании ст. 2 Органического закона 8/2007 *прямое* финансирование осуществляется в следующих формах: а) средства на проведение выборов; б) ежегодные государственные субсидии для операционной деятельности и расходов на безопасность (например, суммы, выделяемые политическим партиям для обеспечения их защиты от нападений); в) ежегодные гранты автономиям и муниципалитетам; г) специальные субсидии на расходы на рекламу; е) взносы на парламентские группы в Кортесах, парламенты регионов и муниципалитетов (общин).

На основании ст. 73 Закона 11/1999 о местном самоуправлении³⁷ прямое бюджетное финансирование могут получить и политические группы, участвующие в муниципальных выборах. При этом муниципальные образования должны получать фиксированные, одинаковые для всех суммы, пропорционально числу мест, полученных партией на выборах.

Наконец, государство может предоставить партиям дополнительное финансирование на референдуме³⁸. Этот вариант был предоставлен, в частности, на референдуме по Евроконституции 2004 г., который состоялся в 2005 г. Распределение упомянутых выше средств регулировалось Королевским декретом 6/2005 от 14 января 2005 г.

Финансирование производится в соответствии с количеством голосов (и, соответственно, депутатских мандатов), полученных партией на последних выборах. Органический закон 5/1985 и избирательное законодательство автономий устанавливают сумму в евро за каждый голос, полученный партией.

Только партии, которые получили места в представительных органах, имеют право получать государственное финансирование. Его максимальный размер не закреплен; минимальный предел устанавливается с учетом изменения индекса потребительских цен. Органический закон 8/2007 предусматривает 20 %-ное увеличение средств, выделяемых для финансирования операционных расходов и безопасность партий.

Согласно ст. 126 Органического закона 5/1985, государственные средства не могут быть предоставлены партиям, лица из руководящего состава которых были осуждены за тяжкие преступления (например, терроризм, преступления против государства и др.).

Косвенное государственное финансирование заключается в предоставлении бесплатного эфирного времени в СМИ во время избирательной кампании. Время делится между всеми претендентами в соответствии с формулой, основанной на числе голосов и мест, полученных каждой пар-

³⁷ Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación de los Partidos Políticos. URL: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13022>

³⁸ Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de Referéndum // BOE núm. 20, de 23 de enero de 1980.

тием на предыдущих парламентских выборах. Если партия не получила представительства на последних выборах, она имеет право на фиксированный минимум рекламного времени. В дополнение ко времени для рекламных роликов, общественное телевидение дает время для партий в информационных программах (в соответствии с результатами на выборах). Как отмечает Р. Робледо, одной из гарантий соблюдения равных условий является правило, согласно которому правительство не может проводить кампании по информированию общественности в период проведения выборов, за исключением кампаний о ходе избирательного процесса и кампаний, необходимых для защиты общественных интересов³⁹.

Кроме того, партии имеют право на пониженные почтовые тарифы для оформления грузов в ходе предвыборной кампании. Наконец, бесплатны рекламные щиты, используемые в выборной кампании, а также предоставления общественных мест для встреч с избирателями (например, в колледжах, зданиях муниципалитетов и др.).

Частное финансирование предусмотрено ст. 2(2) Закона 8/2007: а) членские взносы; б) доходы от партийной деятельности (например, рекламная деятельность, сбор средств, публикации и т.д.); в) пожертвования в денежной и натуральной форме от физических лиц (как внутренних, так и иностранных граждан) и юридических лиц⁴⁰; г) кредиты; д) имущество, полученное по завещанию.

Частное финансирование осуществляется с учетом определенных ограничений. В частности, партия не может принять следующие средства: а) пожертвования из анонимных источников; б) взносы физического или юридического лица, превышающие 100 000 евро в год; в) пожертвования из публичного сектора; г) пожертвования от частных компаний, которые предоставляют товары или услуги государственным органам, или компаний, которые принадлежат или контролируются ими; д) суброгация третьих лиц в оплату товаров, работ или других расходов, понесенных партией; е) пожертвования иностранных государств, иностранных государственных органов или компаний, связанных (прямо или косвенно) с ними.

Исключение составляют выборы в Европейский парламент, которые финансируются за счет средств Европейского союза⁴¹.

В Испании нет количественных ограничений на членские взносы или на общие суммы займов/кредитов и доходов от деятельности партий и сбора средств⁴². Частные пожертвования не могут ставиться в зависимость от личности дарителя или быть связаны с конкретной целью.

Наконец, партии не могут участвовать в предпринимательской деятельности (ст. 6 Закона 8/2007). То же правило действует в отношении

³⁹ См.: *Ruiz Robledo A.* Constitutional law in Spain. London, 2012. P. 87–88.

⁴⁰ Пожертвования юридического лица должны быть предварительно одобрены его органом управления.

⁴¹ См.: *Law of the European Union: a Textbook for Master Students / ed. P. Biriukov and V. Tuliakov.* Voronezh, 2016. P. 272.

⁴² См.: *José Luis Mateos Crespo.* Análisis jurídico-constitucional de la financiación de partidos y de campañas electorales en España. Salamanca, 2014. P. 32.

ассоциаций и фондов, прямо или косвенно связанных с партиями, представленными в парламенте.

В соответствии с Законом 8/2007 допустимы пожертвования, полученные ассоциациями и фондами, связанными с партиями с учетом ограничений/запретов на указанные выше частные пожертвования со следующими особенностями: а) они могут получить гранты в размере до 150 000 евро в год; б) пожертвование юридического лица, превышающее 120 000 евро, должно быть оформлено нотариально.

Согласно ст. 10 Закона 8/2007 пожертвования, полученные партиями, освобождаются от уплаты налога на прибыль. Пожертвования от физических лиц подлежат вычету из подоходного налога (в сумме до 600 евро в год (ст. 12 Закона 8/2007). Законом 49/2002 о налогообложении некоммерческих организаций и создании налоговых стимулов для спонсорства⁴³ предусмотрены и иные исключения из налогообложения для партий.

Органический закон 3/2015⁴⁴ полностью запрещает списание задолженности партии кредитными учреждениями полностью или частично (ст. 1, п. 3). В этом случае норма конституционно-правового характера имеет приоритет перед нормами ГК Испании⁴⁵.

Испанское законодательство вводит ограничения (как качественные, так и количественные) расходов на избирательные кампании.

Что касается количественных ограничений, то на основании ст. 130 Органического закона 5/1985 партия может включать в «выборные» лишь расходы, связанные со следующими видами деятельности: а) подготовка конвертов и избирательных бюллетеней; б) объявления о выборах и реклама в отношении того или иного кандидата; в) аренда помещений для проведения мероприятий в ходе кампании; зарплата временных сотрудников, работающих во время кампании; г) транспортные расходы кандидатов, партийных руководителей, а также сотрудников, участвующих в избирательной кампании; д) почтовые расходы; е) проценты по кредитам, взятым для избирательной кампании; ж) некоторые другие расходы.

Следующие количественные ограничения закреплены в ст. 131, 175, 193 и 227 Органического закона 5/1985. Они рассчитываются путем умножения определенной суммы на число жителей в соответствующем избирательном округе, где партия представила свой список: а) выборы в Конгресс и Сенат: максимум 0,24 евро; б) выборы в Европарламент: максимум 0,12 евро; в) муниципальные выборы: максимум 0,07 евро. Кроме того, если партия представляет списки кандидатов, по меньшей мере, в 50 % муниципалитетов в данной провинции, она имеет право потратить

⁴³ Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. URL: https://www.noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/l49-2002.html

⁴⁴ Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3444

⁴⁵ Código Civil. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Privado/cc.html

дополнительно 96 162 евро на каждую провинцию⁴⁶. В случае, если выборы совпадают по времени, дополнительные расходы не могут превышать 25 % от максимально допустимых расходов на всеобщих выборах.

Отчетность как средство обеспечения транспарентности деятельности партий

В отношении бухгалтерского учета и финансовой отчетности партий действуют общие правила, указанные в Органическом законе 8/2007.

Партии обязаны вести бухгалтерский учет, в том числе точные записи учета доходов и расходов, иметь баланс и отчет о прибыли⁴⁷. В частности, должна содержаться следующая информация (ст. 14 (2) Закона 8/2007): а) ежегодная инвентаризация активов; б) информация о доходах (членские взносы, субсидии; доходы от деятельности и т.д.); в) информация о расходах (на персонал, на приобретение товаров и услуг, затраты на кредиты, другие административные расходы, связанные с деятельностью партии); г) информация по операциям (кредиты и дебиторская задолженность, инвестиции, дебиторы и кредиторы).

В соответствии со ст. 4 и 8 Закона 8/2007 партия должна открыть отдельные счета для учета членских взносов и всех видов частных пожертвований. Партии должны предоставлять спонсорам документ, удостоверяющий дату и размер пожертвования, а также содержащий ИНН донора.

Кроме того, Закон 5/1985 требует детального учета доходов и расходов во время избирательных кампаний. Как отмечают в испанской литературе, партии на основании ст. 121–123 Закона 5/1985 нанимают так называемых «администраторов», чтобы управлять финансами⁴⁸. Им может быть гражданин, которому исполнилось 18 лет, имеющий полную дееспособность. Представители партии могут также выступать в качестве организаторов выборов, однако кандидатам запрещено выполнять эти функции. Кроме того, открывается счет специально для выборной кампании: все пожертвования и расходы проходят через него.

Что касается расходов, понесенных в ходе избирательных кампаний, средства на этих счетах могут быть использованы лишь в течение 90 дней после выборов и только на соответствующие цели. При совпадении дат двух выборных кампаний, ведутся отдельные счета и записи для каждой из них.

⁴⁶ URL: https://www.abc.es/espana/20150217/abci-partidos-financiacion-campana-201502131342_1.html

⁴⁷ См. подробнее: Resolución de 31 de marzo de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno, de 26 de marzo de 2015, que aprueba la Instrucción relativa a la fiscalización de las contabilidades de las elecciones locales y autonómicas de 24 de mayo de 2015 // BOE. núm. 84, de 8 de abril de 2015.

⁴⁸ См.: Margarita Soler Sánchez. Campañas electorales y democracia en España. Castelló de la Plana: Universitat Jaume I, 2001. P. 219. URL: <https://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/administrador-electoral/administrador-electoral.htm>

Органический закон 3/2015 (ст. 1, п. 10) предусмотрел новое обязательство партий: в течение месяца после выборов предоставить информацию Счетной палате о финансах, включая баланс и отчет о прибылях и убытках. Отчет должен также включать информацию о сумме непогашенных кредитов, процентах и сроках выплаты. Новеллы, введенные Органическим законом 3/2015, увеличивают прозрачность финансовой и экономической деятельности партий и закрывают лазейку в законодательстве Испании.

Органический закон 3/2105 требует консолидации в единый документ отчетов партии и ее региональных отделений. Относительно организаций, связанных с партией, закон предусматривает: а) полное определение действий, связывающих данный фонд/ассоциацию и партию; б) регистрацию политических фондов и связанных организаций в Регистре политических партий; в) подробный перечень требований к отчетности; г) запреты пожертвований от государственных предприятий; д) принятие корпоративных пожертвований на сумму свыше 120 000 евро Советом политического фонда/организации в документе; е) контроль счетов партии и связанных организаций Счетной палатой; ж) те же санкции, что и применяются в отношении самой партии. Закон 3/2015 не требует консолидации отчетов партии и связанных с ней предприятий. В то же время закон устанавливает четкое обязательство партий ежегодно сообщать Министерству финансов обо всех полученных пожертвованиях и вкладах, а также уведомлять Счетную палату обо всех корпоративных пожертвованиях, полученных в течение трех месяцев после их принятия.

Законодательство о финансировании партии не содержит каких-либо требований в отношении хранения документов партиями. Партии связаны общими правилами в отношении юридических лиц и должны храниться в течение не менее шести лет⁴⁹.

Законом 27/2014 о налоге на прибыль⁵⁰ и ст. 184 Налогового кодекса 58/2003⁵¹ предусмотрены финансовые санкции за нарушение правил по хранению документов. Кроме того, ответственность за такого рода деяния предусмотрена ст. 310 УК Испании⁵².

Партии, получающие государственное финансирование, представляют в МВД информацию о своей текущей деятельности и избирательных кампаниях⁵³. Разделение отчетности текущего финансирования и избирательных кампаний соответственно направлено на содействие аудиту.

⁴⁹ См.: Бирюков П. Н. Юридические лица в Испании // Международное публичное и частное право. 2016. № 2. С. 34–38.

⁵⁰ Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades. URL: <https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=62&modo=1¬a=0&tab=2>

⁵¹ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23186>

⁵² Código penal // URL: http://www.ub.edu/dpenal/CP_reforma%20fiscal_tabla%20comparativa3.pdf

⁵³ URL: <http://web.archive.org/web/20140628003747> ; <http://www.infoelectoral.mir.es/index.htm>

При этом текущие «избирательные» финансы объединяются в консолидированной годовой отчетности политических партий.

Что касается обычной хозяйственной деятельности партии, руководство несет ответственность за подготовку годового финансового отчета, в том числе: а) баланса, состоявшего из активов и пассивов; б) расходов и доходов; в) пояснительной записки, содержащей подробную информацию о различных пожертвованиях от государственных и частных источников. В частности, относительно частных пожертвований, необходимо предоставить подробную информацию о личности спонсора и сумме. Единственное исключение – доходы от партийной деятельности, если сумма менее 300 евро (ст. 6 Органического закона 8/2007). Кроме того, отчет сопровождается приложением, содержащим подробную информацию по кредитам (т.е. личность кредитора, общая сумма кредита, процентная ставка, срок погашения, задолженность и любые другие изменения, влияющие на начальные условия по получению кредита). Эти документы представляются в Счетную палату Испании⁵⁴ до 30 июня каждого года (ст. 14 Закона 8/2007).

Относительно финансирования избирательной кампании, администраторы должны представить в течение 100–125 дней после соответствующей избирательной кампании в Счетную палату Испании или соответствующего автономного Сообщества финансовый отчет, включая информацию о доходах и расходах избирательных кампаний (ст. 133 Органического закона 5/1985). Счетная палата проверяет и публикует свое заключение. Так, Счетная палата Испании в 2013 г. опубликовала «Информацию»⁵⁵ о результатах проверки партийного финансирования на предыдущих выборах.

Интересно отметить, что партии в этой части, не подпадают под правила, регулирующие свободный доступ к информации (Закон 19/2013 о прозрачности⁵⁶). Таким образом, подробная финансовая информация не является общедоступной (за исключением той части, которая включена в ежегодный доклад, публикуемый Счетной палатой).

Формально Счетная палата Испании не обязана публиковать финансовые отчеты партий. Тем не менее она ежегодно представляет доклад в Генеральные Кортесы о финансировании партий в течение шести месяцев с момента подачи такой отчетности (ст. 16(2) Закона 8/2007). Доклад направляется в Парламент, а затем публикуется в Официальном бюллетене государства (*Boletín Oficial del Estado*⁵⁷) и на сайте Счетной палаты.

⁵⁴ URL: <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/>

⁵⁵ Informe del Tribunal de Cuentas n° 1001, de fecha 30 de octubre de 2013, de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente, ejercicios 2009, 2010 y 2011.

⁵⁶ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. URL: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>

⁵⁷ URL: http://www.boe.es/diario_boe

Существует общее правило, закрепленное в ст. 15 Закона № 8/2007, согласно которому партии должны иметь собственные механизмы внутреннего контроля. Отчет по внутреннему контролю представляется в Счетную палату вместе с соответствующими финансовыми документами. Счетная палата Испании осуществляет полномочия по контролю за финансированием партий.

Кроме того, в соответствии со ст. 132 Закона 5/1985 в ходе кампаний определенные надзорные функции имеют избирательные комиссии. Они несут ответственность за контроль за соблюдением политическими партиями правил финансирования избирательных кампаний со дня объявления о соответствующих выборах и по 100-й день после голосования (ст. 132 Закона 5/1985). Однако на практике избирательные комиссии мониторят, главным образом, прозрачность избирательного процесса (например, соблюдение права на рекламу, объявления кандидатов и т.д.), а не его финансовую составляющую.

Ответственность партий

В соответствии со ст. 132 и 134 Органического закона 5/1985 и ст. 19 Органического закона 8/2007 регулирующие органы имеют широкие полномочия. Они вправе: запрашивать все документы, которые считают необходимыми (как в отношении государственных, так и частных источников). Партии и любые юридические / физические лица, обязаны сотрудничать с регулирующими органами.

В случае выявления каких-либо нарушений счетная палата или регулирующий орган связываются с проверяемым субъектом для исправления ситуации. Однако, если нарушение серьезное (например, коррупция), Счетная палата должна незамедлительно информировать правоохранительные органы.

Согласно требованиям законов 8/2007 и 5/1985 партии привлекаются к административной ответственности в виде штрафа в двойном размере от незаконно полученной суммы. Этот штраф в части материального права имеет конституционно-правовую природу и налагается соответствующей счетной палатой. Решение может быть обжаловано в Верховном суде Испании. Интересно также заметить, что законодательством не установлено сроков давности привлечения к административной ответственности, связанных с нарушениями Закона 8/2007.

В соответствии с законом 8/2007 к пожертвованиям, полученным ассоциациями и фондами, связанными с партиями, представленными в парламенте, предъявляются те же требования, что и к партиям. Соответственно, к нарушителям правил применяются те же санкции.

Согласно отчетам Счетной палаты Испании, в прошлом имели место случаи нарушения законодательства. Они касались, главным образом, превышения лимитов, отсутствия прозрачности в отношении частных источников средств, неточного ведения документации и т.д. Счетная палата вынесла 70 штрафов за нарушение в отношении выборов 2015 г.

Закон 5/1985 предусматривает, что нарушение обязательства вести учет корректно и качественно, а также нецелевое использование государственных средств наказываются лишением свободы на срок от шести месяцев до трех лет и штрафом в размере от 180 до 1800 евро. Если фонды использовались для личного обогащения, срок лишения свободы от трех до восьми лет (ст. 149 и 150 Закона 5/1985 и ст. 310 УК Испании). Дополнительное наказание включает в себя лишение активного и пассивного избирательного права. Кроме того, Органическим законом 5/2010⁵⁸ были внесены изменения в УК Испании. Закон ввел институт уголовной ответственности для юридических лиц. Таким образом, к уголовной ответственности в Испании может быть привлечена и сама партия как организация⁵⁹.

Итак, в Испании имеется развитое конституционно-правовое регулирование создания и функционирования партий – Конституция, органические и простые законы, а также региональное законодательство.

Несмотря на конституционный статус политических партий, нормативного определения партии в Испании не существует; имеются лишь доктринальные толкования.

Основной целью партий определено выражение политической воли граждан и содействие их участию в демократии, в частности путем поддержки предложений о выдвижении кандидатов на выборах.

Членство в политической партии является свободным и добровольным. Членами партии могут быть не только испанские подданные, но и граждане других государств – членов ЕС.

Регистрация политических партий входит в компетенцию Министерства внутренних дел. Законность функционирования политической партии проверяется различными органами, однако ликвидировать партию может только суд.

В Испании существует четырехступенчатая система выборов (Генеральные кортесы, парламенты автономий, муниципальные выборы в Европарламент). Выборы в Испании регламентируются как центральным, так и региональным законодательством, а также нормами права ЕС.

Финансирование политических партий регламентируется органическим (конституционным) законом. Он применяется как в отношении партий, так и к федерациям, союзам, фондам и группам избирателей.

По законодательству Испании допускается государственное и частное финансирование партий. Государственное финансирование возможно как в прямой, так и в косвенной формах. Частное финансирование осуществляется с учетом определенных ограничений.

Большое внимание в Испании уделяется прозрачности финансовой деятельности партии. Она регламентируется нормами конституционного

⁵⁸ Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal // BOE. № 152. Miércoles 23 de junio de 2010.

⁵⁹ См.: *Biriukov P.* Criminal liability of legal persons in EU-countries. Voronezh, 2015. P. 269292.

права и проверяется счетными палатами Испании и автономий. Партии, получающие государственное финансирование, представляют информацию о своей текущей деятельности и избирательных кампаниях в МВД.

Партии должны иметь собственные механизмы внутреннего контроля. Финансовые отчеты партий публикуются.

Уральский государственный юридический университет

Сивопляс А. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права

E-mail: s65554@yandex.ru

Тел.: 8-922-229-38-67

Ural State Law University

Sivoplyas A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional Law Department

E-mail: s65554@yandex.ru

Tel.: 8-922-229-38-67

УДК 314.74

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ СОЦИАЛЬНОЙ И КУЛЬТУРНОЙ АДАПТАЦИИ МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И. И. Тюнина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 7 июля 2016 г.

Аннотация: проанализировано законодательство Российской Федерации и Воронежской области, регулирующие вопросы социальной и культурной адаптации мигрантов, выявлены пробелы и выработаны предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: мигрант, миграционная политика, социальная и культурная адаптация, интеграция, программы, законодательство.

Abstract: the article analyzes the legislation of the Russian Federation and the Voronezh region, regulating the issues of social and cultural adaptation of migrants, identified gaps and to proposals for its improvement.

Key words: migrant, migration policy, social and cultural adaptation, integration, program legislation.

Миграционные процессы, безусловно, связаны с адаптацией человека к иным условиям существования. Попадая в новую жизненную среду, мигрант и члены его семьи выдерживают большую адаптивную нагрузку: вырабатывается оценка новых объектов, процессов, явлений, а также определенное отношение в целом к реалиям новой жизни и установление связей с различными общественными образованиями и людьми¹.

В связи с имевшими место конфликтами на межнациональной основе, одной из сторон в которых выступали мигранты, усилилось внимание к проблемам адаптации и интеграции мигрантов, их социализации в окружающую инонациональную среду, что позволило мигрантам более успешно усваивать психологические установки, образцы поведения, социальные нормы и ценности, имеющиеся в российском обществе². Правовое регулирование вопросов социальной и культурной адаптации мигрантов имеет пробелы, поэтому необходимы четкие федеральные законодательные ориентиры в этой сфере.

В настоящее время основной поток мигрантов прибывает из стран постсоветского пространства, с которыми Российской Федерацией установлен безвизовый режим. Значительное число мигрантов – молодые люди, не

¹ См.: Мишурнина А. А. К вопросу о социально-экономической и культурной адаптации мигрантов и членов их семей в Российской Федерации : конституционно-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 12.

² Андриченко Л. В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал рос. права. 2014. № 12. С. 6.

владеющие русским языком на должном уровне и не имеющие востребованной на российском рынке труда специальности.

Социальная и культурная адаптация иностранных граждан представляет собой совокупность действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и иностранного гражданина, направленных на его включение в социальное и культурное пространство российского общества через освоение им навыков и знаний в области русского языка, истории и культуры России, основ законодательства Российской Федерации в объеме, необходимом для временного пребывания на территории Российской Федерации с целью осуществления трудовой деятельности. При успешной адаптации человек достигает гармоничной коммуникации с новой средой, принимая ее ценности, традиции, нормы и стандарты поведения как свои собственные и действуя в соответствии с ними.

Вопрос разработки и осуществления мер, направленных на обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, отнесен к полномочиям органов местного самоуправления Федеральным законом от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений»³. Однако перенесение ответственности за решение этого вопроса с федерального на муниципальный уровень власти явно недостаточно, так как в отсутствие четко определенных ориентиров, установленных федеральным законодательством, муниципальные органы власти подходят к решению данной проблемы, исходя из собственного ее понимания, а также имеющихся ресурсов и возможностей, что препятствует достижению целей миграционного регулирования в целом.

В соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ⁴ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, направленным на обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных конфликтов и осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, согласно подп. 20.1 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 02.06.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

³ Рос. газета. 2013. 24 окт.

⁴ Там же. 1993. 25 дек.

государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵, относятся: осуществление в пределах своих полномочий мер по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, предотвращение любых форм ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; разработка и реализация региональных программ государственной поддержки, сохранения и развития языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, осуществление иных мер, направленных на укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия, сохранение этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, защита прав национальных меньшинств, социальная и культурная адаптация мигрантов, профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия.

Федеральным законом от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» предусматривается установление дополнительных полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению государственных гарантий соблюдения, реализации и защиты равенства прав, свобод и законных интересов граждан независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии, гармонизации национальных и межнациональных (межэтнических) отношений, сохранения и развития этнокультурного многообразия народов, социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов на территории субъекта Российской Федерации.

Пунктом 17 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Президентом РФ 08.06.2012)⁶ установлено, что создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, защита их прав и свобод, обеспечение социальной защищенности являются важными элементами государственной миграционной политики Российской Федерации. В соответствии с подп. «е» п. 24 Концепции основными направлениями государственной миграционной политики Российской Федерации в области содействия адаптации и интеграции мигрантов, формирования конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом являются:

содействие развитию в обществе культуры межнациональных и межрелигиозных отношений, формирование у мигрантов и принимающего

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сообщества навыков межкультурного общения, противодействия ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости;

создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, включая их обучение русскому языку, правовое просвещение, информирование о культурных традициях и нормах поведения путем формирования соответствующей инфраструктуры в странах их происхождения и в регионах Российской Федерации, испытывающих наибольший приток мигрантов, а также активно используя потенциал средств массовой информации и возможности культурно-адаптационных центров в странах происхождения мигрантов;

обеспечение доступа иностранных граждан и членов их семей к социальным, медицинским и образовательным услугам в зависимости от их правового статуса;

содействие распространению русского языка и русской культуры за рубежом;

противодействие социальной исключенности мигрантов, пространственной сегрегации и формированию этнических анклавов;

разработка, внедрение и реализация программ адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей в Российской Федерации на основе взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и бизнес-структур;

создание инфраструктуры, обеспечивающей содействие адаптации и интеграции, включая центры информационной и правовой поддержки мигрантов, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации, а также создание специализированного канала и циклов телепередач, ориентированных на социокультурную и языковую адаптацию мигрантов;

создание программ по формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;

совершенствование взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями, содействующими адаптации и интеграции мигрантов.

Одними из основных механизмов реализации государственной миграционной политики Российской Федерации согласно подп. «в», «г», «е» п. 27 Концепции являются:

– включение задач и мероприятий по реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в государственные, федеральные и региональные программы;

– учет задач государственной миграционной политики Российской Федерации при формировании федерального и региональных бюджетов, концентрация финансовых и материальных ресурсов на реализации приоритетных направлений и задач государственной миграционной политики Российской Федерации;

– совершенствование системы взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере миграции.

В законодательстве Воронежской области вопросы социальной и культурной адаптации мигрантов отражены в нескольких нормативных правовых актах.

В соответствии с п. 22.1 ч. 1 ст. 21 Устава Воронежской области от 7 июня 2006 г. (в ред. от 18.12.2015)⁷ решение вопросов социальной и культурной адаптации мигрантов относится к полномочиям органов государственной власти Воронежской области по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств областного бюджета.

Закон Воронежской области от 2 марта 2015 г. № 25-ОЗ «О правовом регулировании отдельных вопросов в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия на территории Воронежской области»⁸ в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и иными федеральными законами определяет полномочия органов государственной власти Воронежской области в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия на территории Воронежской области.

В Законе Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 65-ОЗ (в ред. от 02.03.2015) «О Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года»⁹ закрепляется, что миграционная политика области должна быть ориентирована на достижение сбалансированности на рынке труда. Достижение этой цели зависит от улучшения структуры миграционных потоков, расширения возможностей переселения в Воронежскую область на постоянное место жительства соотечественников из-за рубежа, поддержки внутрирегиональной миграции и др.

В ст. 6 Закона Воронежской области от 6 октября 2011 г. № 134-ОЗ (в ред. от 09.12.2015) «О государственной (областной) поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Воронежской области»¹⁰ не предусмотрено в качестве одного из условий государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям осуществление ими в соответствии с их учредительными документами такого вида деятельности, как социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов. В законодательстве других субъектов Российской Федерации это закреплено¹¹.

⁷ Коммуна. 2006. 10 июня.

⁸ URL: <http://www.govvrn.ru> (дата обращения: 04.03.2015).

⁹ Молодой коммунар. 2010. 3 июня.

¹⁰ Там же. 2011. 11 окт.

¹¹ О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих

Постановлением правительства Воронежской области от 9 декабря 2013 г. № 1072 (в ред. от 16.03.2016) была утверждена государственная программа Воронежской области «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления»¹². Одной из задач этой программы является стимулирование и организация процесса добровольного переселения соотечественников на постоянное место жительства в Воронежскую область. Для решения поставленной задачи в рамках государственной программы предусмотрена реализация подпрограммы «Оказание содействия добровольному переселению в Воронежскую область соотечественников, проживающих за рубежом». Общий срок реализации государственной программы – 2014–2019 гг., однако срок реализации подпрограммы рассчитан на период 2014–2015 гг. Ожидаемые результаты: обеспечение социальной адаптации и интеграции соотечественников в принимающем сообществе.

Анализ федерального и регионального законодательства свидетельствует о слабой проработке механизмов реализации интеграционных процессов, четко не закреплены мероприятия по социальной и культурной адаптации мигрантов, что является явно выраженной проблемой, требующей разрешения.

В целом адаптационные мероприятия для мигрантов представляют собой совокупность услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления, направленных на обучение русскому языку, основам законодательства Российской Федерации, истории, информирование о культуре и традициях народов России, правилах поведения, принятых в российском обществе, информационно-правовую поддержку, повышение уровня профессиональной подготовки и переподготовки, а также другие услуги, способствующие включению иностранного гражданина в социальное и культурное пространство российского общества.

Проблема интеграции огромного количества людей может быть решена только при тесном взаимодействии государственных структур с институтами гражданского общества¹³. В регионах России работа по содействию адаптации и интеграции мигрантов осуществляется в тесной взаимосвязи с общественными и религиозными организациями, землячествами, представляющими интересы различных этнических и религиозных групп, в том числе входящими в состав консультативных структур при органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в сотрудничестве с управлениями Федеральной миграционной

организаций в Ставропольском крае : закон Ставропольского края от 10 октября 2013 г. № 80-кз ; О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Новосибирской области : закон Новосибирской области от 7 ноября 2011 г. № 139-ОЗ.

¹² Собр. законодательства Воронежской области. 2013. № 34. Ст. 1095.

¹³ См.: Кошелев М. С. Проблемы реализации программы адаптации и интеграции трудящихся-мигрантов в Забайкальском крае // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 9. С. 48.

службы. В ряде субъектов Российской Федерации идет работа по организации многофункциональных культурно-образовательных интеграционных центров для мигрантов, открываются городские (муниципальные) центры социальной и культурной адаптации мигрантов.

Опираясь на основные направления государственной миграционной политики Российской Федерации, предлагается во всех субъектах Российской Федерации разработать и принять программы социально-культурной адаптации мигрантов. В качестве основных задач реализации таких программ целесообразно закрепить следующие:

1. Организация курсов русского языка для мигрантов. Принятие данной меры необходимо в связи с тем, что 1 января 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁴, в соответствии с которым все иностранные граждане обязаны подтвердить владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации (в том числе миграционного).

2. Многие мигранты не знают о своих правах и обязанностях. В данном направлении необходимо предоставление им правовой помощи (например, открытие пункта юридических консультационных услуг для мигрантов; организация горячей линии доверия для мигрантов).

3. Проведение семинаров, разработка и издание методических пособий для работодателей по порядку приема на работу иностранных граждан. На таких занятиях представители организаций, привлекающих иностранную рабочую силу, получают возможность бесплатно прослушать лекции и задать вопросы сотрудникам различных структур (Управления Федеральной миграционной службы России, Управления Федеральной налоговой службы России, Центра занятости населения и др.).

4. Формирование в среде мигрантов позитивных установок на уважение, принятие и понимание богатого многообразия культуры России посредством разработки и издания материалов, которые будут бесплатно распространяться в Управлениях федеральной миграционной службы России в субъектах Федерации (например, разговорники для мигрантов, приезжающих из Армении, Азербайджана, Узбекистана, Таджикистана и Киргизии; методическое пособие в иллюстрированной форме, описывающее историю и культурные традиции России и соответствующего субъекта Федерации; памятка о порядке легализации на территории соответствующего субъекта со справочными материалами).

Реализация таких программ позволит адаптировать мигрантов к социально-культурным условиям в соответствующем субъекте Федерации, интегрировать их в деятельность общественных институтов, создать условия для утверждения принципов толерантности во всех сферах межэтнического и межконфессионального взаимодействия, улучшить качество культурного образования мигрантов, снизить количество нелегальной

¹⁴ Рос. газета. 2014. 23 апр.

миграции, повысить юридическую грамотность работодателей, привлекающих иностранную рабочую силу.

Кроме того, автор соглашается с необходимостью принятия федерального закона о социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов¹⁵, который четко закреплял бы основные понятия, необходимые для обеспечения деятельности в области социальной и культурной адаптации мигрантов в Российской Федерации, полномочия органов власти всех территориальных уровней (федерального, регионального и местного) в рассматриваемой сфере, источники и порядок необходимого для этого финансирования, права и обязанности иностранных граждан.

Меры по социальной и культурной адаптации мигрантов должны носить комплексный, системный характер. К сожалению, на региональном и муниципальном уровнях власти не всегда имеется понимание важности комплексной деятельности по интеграции мигрантов. Между тем именно этот фактор обеспечивает эффективность всей государственной миграционной политики¹⁶.

¹⁵ См.: Андриченко Л. В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал рос. права. 2014. № 12. С. 13.

¹⁶ См.: Андриченко Л. В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2015. № 10. С. 18.

Воронежский государственный университет

Тюнина И. И., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран

*E-mail: tunina-i@mail.ru
Тел.: 8-910-347-07-51*

Voronezh State University

Tunina I. I., Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the Constitutional Law of Russian and Foreign States Department

*E-mail: tunina-i@mail.ru
Tel.: 8-910-347-07-51*

УДК 342.97

**КАК ПОСТУПИТЬ С «НЕСТАНДАРТНОЙ» ЖАЛОБОЙ?
(О ПРОБЛЕМЕ ДОПУСТИМОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО
ЗАКОНА «О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» К ПРАВООТНОШЕНИЯМ ПО
ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ)**

М. В. Глухова

Правительство Воронежской области

Поступила в редакцию 2 декабря 2016 г.

Аннотация: анализируется проблема возможности применения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» к правоотношениям, возникающим в результате предоставления государственных (муниципальных) услуг). Обосновывается необходимость и целесообразность введения в законодательстве норм, закрепляющих перечень оснований для отказа в удовлетворении жалобы, поданной по результатам получения государственной (муниципальной) услуги, а также устанавливающих особенности рассмотрения отдельных жалоб.

Ключевые слова: государственная (муниципальная) услуга, органы государственной власти, органы местного самоуправления, жалоба.

Abstract: analyses the problem of possibility of application of the Federal law «On procedure of consideration of citizens of the Russian Federation» to the legal relations arising from the provision of public (municipal services). The necessity and usefulness of defining in legislation, enshrining the list of grounds for refusal in satisfaction of complaints filed according to the results of receiving the state (municipal) services, as well as establishing the peculiarities of consideration of individual complaints.

Key words: state (municipal) service, state authorities, local authorities, complaint.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹ (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) действует уже более шести лет. За это время органами государственной власти и местного самоуправления нарабатана обширная практика его применения. Довольно много и судебной практики, касающейся вопросов обжалования действий либо бездействия должностных лиц и уполномоченных органов в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг. Отдельное место занимает блок судебной практики, связанной с оспариванием органами прокуратуры тех или иных положений нормативных правовых актов субъектов РФ, в которых содержатся нормы, касающиеся вопросов предоставления соответствующих услуг.

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179.

Несмотря на то что позиции исполнительных органов, предоставляющих услуги заявителям, а также судов по принципиальным положениям сформированы, все же остаются недостаточно урегулированными отдельные вопросы, возникающие на практике. Одним из таких важных и спорных на сегодняшний день моментов является допустимость применения к данным правоотношениям норм Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ) в той части, в которой Федеральный закон № 210-ФЗ соответствующий вопрос не урегулировал, в том числе возможность использования отдельных положений Федерального закона № 59-ФЗ в нормативных правовых актах субъектов РФ, регулирующих предоставление государственных и муниципальных услуг.

Глава 2.1 Федерального закона № 210-ФЗ, касающаяся досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего услугу, должностного лица либо государственного или муниципального служащего, не устанавливает оснований для отказа в удовлетворении жалобы, не предусматривает возможности для оставления ее без рассмотрения, прекращения переписки с заявителем (как это имеет место при рассмотрении обычных обращений граждан). Вместе с тем, как показывает практика работы исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления Воронежской области, при рассмотрении жалоб заявителей по государственным (муниципальным) услугам, часто ощущается нехватка правового инструментария для разрешения конкретных ситуаций.

В период 2013–2015 гг. исследователями отмечался рост в стране социальной напряженности, связанной с существенным сокращением доходов населения, увеличением затрат на образование и здравоохранение, повышением тарифов ЖКХ и платы за жилищно-коммунальные услуги, ростом безработицы и т.п.³ Это объясняет определенную степень агрессивности при обращении людей в органы власти, в том числе связанной с получением государственных (муниципальных) услуг. Нередко эта агрессия выходит за рамки допустимого и выражается вовне в виде оскорблений должностных лиц, отрицательной оценке их личности через употребление слов и выражений определенной семантической группы, не принятых в обществе, неуместных в большинстве ситуаций общения⁴.

Каким образом поступить должностному лицу при получении им жалобы на отказ в предоставлении государственной (муниципальной) ус-

² О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

³ См., например: *Аврутин Ю. Е.* Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // *Административное право и процесс.* 2015. № 11. С. 4–15.

⁴ См.: *Рудый Н. К.* Квалификация оскорбления представителя власти // *Мировой судья.* 2007. № 12. С. 22–25.

луги, которая содержит нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы в его адрес? Либо когда текст жалобы не поддается прочтению?

В случае рассмотрения обычного обращения (т.е. не связанного с предоставлением услуги) должностное лицо, в частности, вправе оставить обращение, содержащее оскорбительные либо нецензурные выражения, угрозы, без ответа, сообщив заявителю о недопустимости злоупотребления правом.

Однако буквально нормы главы 2.1 Федерального закона № 210-ФЗ такого права ему не предоставляют, обязывая его либо удовлетворить жалобу, либо отказать в ее удовлетворении, т.е. в любом случае рассмотреть по существу.

Значит ли это, что в подобных случаях должностные лица лишены правового инструментария для защиты от недобросовестных заявителей? Могут ли субъекты РФ самостоятельно восполнить этот пробел, урегулировав данный вопрос в своих нормативных правовых актах, либо это выходит за рамки их компетенции?

Согласно ч. 4 ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ особенности подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц, государственных гражданских служащих органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления и их должностных лиц, муниципальных служащих устанавливаются соответственно нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

Что имел в виду законодатель, наделяя регионы полномочиями по установлению особенностей рассмотрения жалоб? Означает ли это делегирование права установить свои собственные основания для отказа в удовлетворении жалобы либо оставления ее без ответа ввиду их отсутствия в Федеральном законе № 210-ФЗ? Либо это означает только лишь возможность установления особенностей в рамках федерального закона (т.е. право определять должностных лиц, которым может быть подана жалоба в административном порядке, право устанавливать сокращенный срок для рассмотрения жалобы в определенных случаях, возможность подачи жалобы через многофункциональный центр, а также принципы рассмотрения жалоб)?

Изучение законодательства субъектов РФ по данному вопросу показало, что во многих регионах приняты нормативные правовые акты, которые содержат положения, закрепляющие определенные особенности рассмотрения жалоб по государственным (муниципальным) услугам. Используемые формулировки в основном сходны, однако имеются и определенные различия.

Так, в Воронежской, Брянской, Кировской областях, Камчатском крае⁵ основаниями для отказа в удовлетворении жалобы является на-

⁵ См.: Положение об особенностях подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) исполнительных органов государственной власти Брян-

личие вступившего в законную силу решения суда, арбитражного суда по жалобе о том же предмете и по тем же основаниям, подача жалобы лицом, полномочия которого не подтверждены в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, наличие решения по жалобе, принятого в соответствии с требованиями законодательства в отношении того же заявителя и по тому же предмету жалобы.

В Московской, Свердловской областях, Красноярском крае, Республике Хакасия дополнительно к вышеперечисленным основаниям отказ в удовлетворении жалобы может быть также связан с признанием жалобы необоснованной (констатация отсутствия нарушения порядка предоставления государственной услуги)⁶.

В г. Москве основаниями для отказа в удовлетворении жалобы являются: признание обжалуемых решений и (или) действий (бездействия) законными, не нарушающими прав и свобод заявителя, подача жалобы лицом, полномочия которого не подтверждены в порядке, установленном

ской области и их должностных лиц, государственных гражданских служащих при предоставлении государственных услуг : утв. постановлением правительства Брянской области от 8 июля 2013 г. № 313-п (в ред. от 9 сентября 2013 г.) ; Положение об особенностях подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов исполнительной власти Кировской области и их должностных лиц, государственных гражданских служащих Кировской области, предоставляющих государственные услуги : утв. постановлением правительства Кировской области от 28 декабря 2012 г. № 189/869 (в ред. от 29 июля 2016 г.) ; Положение об особенностях подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) исполнительных органов государственной власти Камчатского края, предоставляющих государственные услуги, и их должностных лиц, государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Камчатского края, предоставляющих государственные услуги : утв. постановлением правительства Камчатского края от 14 февраля 2013 г. № 52-П (в ред. от 28 октября 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Положение об особенностях порядка и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) исполнительных органов государственной власти Московской области, предоставляющих государственные услуги, и их должностных лиц, государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Московской области : утв. постановлением правительства Московской области от 8 августа 2013 г. № 601/33 ; Положение об особенностях порядка и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) исполнительных органов государственной власти Свердловской области, предоставляющих государственные услуги, и их должностных лиц, государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Свердловской области : утв. постановлением правительства Свердловской области от 21 ноября 2012 г. № 1305-ПП ; Об особенностях подачи и рассмотрения жалоб при предоставлении государственных услуг : закон Красноярского края от 7 февраля 2013 г. № 4-1039 ; Об утверждении Положения об особенностях подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) исполнительных органов государственной власти Республики Хакасия и их должностных лиц, государственных гражданских служащих Республики Хакасия при предоставлении государственных услуг : утв. постановлением правительства Республики Хакасия от 20 марта 2013 г. № 126. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

законодательством Российской Федерации, отсутствие у заявителя права на получение государственной услуги.

Перечисленные основания не вызывают возражений и, на наш взгляд, в целях единообразия могут быть закреплены в Федеральном законе № 210-ФЗ.

Однако большего внимания заслуживает установленный в законодательстве субъектов РФ перечень оснований для оставления жалобы без ответа по существу.

Если по вопросу об основаниях для отказа в удовлетворении жалобы аналогичных норм нет ни в Федеральном законе № 210-ФЗ, ни в Федеральном законе № 59-ФЗ, то по вопросу об оставлении жалобы без ответа ситуация иная.

Согласно ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ ответ на жалобу не дается в следующих случаях:

1) если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ (при этом если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией);

2) если в обращении обжалуется судебное решение (в таком случае оно в течение семи дней со дня регистрации возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения);

3) если в письменном обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи (в этом случае должностное лицо вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом);

4) если текст письменного обращения не поддается прочтению (об этом в течение семи дней со дня регистрации обращения сообщается гражданину, направившему обращение, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению).

Ряд регионов включили в свои нормативные правовые акты, касающиеся особенностей подачи жалобы на действия (бездействия) должностных лиц, предоставляющих государственные услуги, некоторые из указанных положений дословно.

Например, по этому пути пошло законодательство Свердловской области.

Иные приняли несколько сокращенный вариант. Например, в Республике Хакасия уполномоченный орган или должностное лицо при получении жалобы, в которой содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членам его семьи, вправе оставить жалобу без ответа. При этом

обязанность информирования заявителя о недопустимости злоупотребления правом отсутствует.

Тот же вариант воспринят в Законе Воронежской области «Об особенностях подачи и рассмотрения жалоб на нарушение порядка предоставления государственных услуг в Воронежской области»⁷.

В Республике Ингушетия законодательство пошло по третьему пути. Там в качестве требования к жалобе установлено, что она не должна содержать нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи⁸.

Однако последствия несоблюдения данного требования не предусмотрены.

Возникает вопрос: какой вариант является наиболее правильным?

Разнообразие существующих в региональном законодательстве норм обусловлено отсутствием правового регулирования данного вопроса в Федеральном законе № 210-ФЗ.

Однако, как нам представляется, ввиду важности и значимости данных положений как для самих заявителей, так и для органов власти и должностных лиц, указанные нормы надлежало бы закрепить именно там.

В настоящее время единственным нормативным правовым актом, регулирующим вопросы обращений граждан, является Федеральный закон № 59-ФЗ, который, однако, не регулирует отношения, возникающие по поводу предоставления государственных и муниципальных услуг (ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 59-ФЗ).

О возможности его субсидиарного применения к данным правоотношениям мнения судов неоднозначны.

В связи с этим необходимо проанализировать два важных определения Верховного Суда РФ 2013 и 2016 гг., в которых содержатся важные выводы по данному вопросу.

В определении от 4 декабря 2013 г. № 1-АПГ13-11 «Об оставлении без изменения решения Архангельского областного суда от 10.09.2013, которым удовлетворено заявление о признании недействующими пунктов 22 и 64 административного регламента предоставления государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения ле-

⁷ Об особенностях подачи и рассмотрения жалоб на нарушение порядка предоставления государственных услуг в Воронежской области : закон Воронежской области от 26 апреля 2013 г. № 53-ОЗ // Молодой коммунар. 2013. 30 апр.

⁸ Положение об особенностях подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) исполнительных органов государственной власти Республики Ингушетия, предоставляющих государственные услуги, и их должностных лиц, государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Республики Ингушетия, предоставляющих государственные услуги, а также на деятельность республиканских государственных учреждений, участвующих в предоставлении государственных услуг : утв. постановлением правительства Республики Ингушетия от 26 ноября 2013 г. № 273. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сов в Архангельской области и Ненецком автономном округе, утвержденного указом губернатора Архангельской области от 19.03.2012 № 34-у»⁹ Верховный Суд РФ сделал вывод, что Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ установлены общие требования к порядку подачи и рассмотрения жалобы, которые не предусматривают основания оставления жалобы без ответа, в связи с чем к отношениям в неурегулированной части подлежит применению Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», поскольку его ст. 1 определяет, что данным федеральным законом регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации закрепленного за ними Конституцией РФ права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Данные выводы Верховного Суда РФ представляются нам вполне логичными и обоснованными, поскольку Федеральный закон № 210-ФЗ не может урегулировать весь спектр возможных жизненных ситуаций и определяет лишь те особенности рассмотрения жалоб, которые обусловлены спецификой государственных и муниципальных услуг.

При рассмотрении другого дела в апелляционном определении от 25 мая 2016 г. № 33-АПГ16-12 «Об оставлении без изменения решения Ленинградского областного суда от 17.02.2016, которым частично удовлетворено заявление о признании недействующими отдельных положений Административного регламента предоставления на территории Ленинградской области государственной услуги по выдаче удостоверения о праве на меры социальной поддержки, установленные для бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны, утвержденного приказом комитета по социальной защите населения Ленинградской области от 30.12.2014 № 43»¹⁰ Верховный Суд РФ констатировал, что глава 2.1 Федерального закона № 210-ФЗ, регламентирующая досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную или муниципальную услугу, должностного лица такого органа либо государственного или муниципального служащего не предусматривает норму, содержащую основания для отказа в даче ответа на жалобу. В связи с этим Верховный Суд РФ согласился с позицией суда первой инстанции, которым отказано в удовлетворении требований прокурора о признании недействующим положения административного регламента, согласно которому отсутствуют случаи, когда ответ на жалобу не дается. Как указано в определении, в ч. 10 ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ содержится прямое указание на то, что порядок рас-

⁹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Там же.

смотрения жалоб на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг не распространяется на отношения, регулируемые Федеральным законом № 59-ФЗ. Правильность вывода суда первой инстанции о нераспространении положений Федерального закона № 59-ФЗ на порядок рассмотрения жалоб, связанных с действиями (бездействием) по предоставлению государственных и муниципальных услуг, подтверждается предписаниями ч. 5 ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ о том, что поданная гражданином жалоба, не соответствующая либо требованиям названного закона, либо касающаяся вопросов отличных от вопросов, изложенных в ст. 11.1 этого же закона, подлежит рассмотрению по правилам Федерального закона № 59-ФЗ.

На первый взгляд может показаться, что Верховный Суд РФ в 2016 г. изменил свою позицию, однозначно сказав, что Федеральный закон № 59-ФЗ к правоотношениям, связанным с предоставлением государственных и муниципальных услуг не применяется, поэтому региональный законодатель в своих нормативных правовых актах не может устанавливать основания для оставления жалобы, поданной по государственной или муниципальной услуге, без ответа.

Эту позицию воспринял Нижегородский областной суд, признав обоснованными требования административного искового заявления заместителя прокурора Нижегородской области о признании недействующими положений административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных указом губернатора Нижегородской области, устанавливающих основания для оставления жалобы без ответа¹¹.

При этом суд указал, что из содержания п. 11 ст. 2, ст. 11.1, 11.2, 12 Федерального закона № 210-ФЗ следует, что федеральный законодатель определил исчерпывающий перечень решений, которые вправе принять орган, предоставляющий государственную или муниципальную услугу, при поступлении от заявителя жалобы на нарушение порядка ее предоставления – об удовлетворении жалобы либо об отказе в удовлетворении жалобы. Полномочий органа, предоставляющего государственную или

¹¹ О признании недействующими пунктов 93 административных регламентов министерства здравоохранения Нижегородской области по предоставлению государственных услуг «Лицензирование медицинской деятельности медицинских организаций (за исключением медицинских организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти)» и «Лицензирование деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений (в части деятельности по обороту наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в списки I, II и III перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптечными организациями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти) : решение Нижегородского областного суда от 26 февраля 2016 г. по делу № 3а-216/2016 : утв. указом губернатора Нижегородской области от 27 марта 2012 г. № 19. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

муниципальную услугу, по оставлению жалобы заявителя на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги без ответа, в том числе по мотивам наличия в жалобе нецензурных либо оскорбительных выражений, угроз жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, отсутствия возможности прочитать какую-либо часть текста жалобы, фамилию, имя, отчество (при наличии) и (или) почтовый адрес заявителя, указанные в жалобе, а равно оснований для этого нормами Федерального закона № 210-ФЗ, регулирующего спорные правоотношения, не предусмотрено, что исключает возможность принятия таким органом по результатам рассмотрения жалобы иного, чем предусмотренного ч. 7 ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ, решения.

Полагаем, учитывая высказанную Верховным Судом РФ позицию, данные выводы Нижегородского областного суда небесспорны.

Если внимательно проанализировать оба вышеупомянутых судебных акта, принятых Верховным Судом РФ, то можно дать им несколько иную трактовку.

Обстоятельства по делу, которым Верховным Судом РФ дана оценка в 2013 и 2016 гг., различались принципиальным моментом: в 2013 г. прокурором оспаривалось положение административного регламента, которое воспроизводило норму Федерального закона № 59-ФЗ о возможности оставления жалобы без ответа при наличии в ней нецензурных, оскорбительных выражений и угроз, однако не предусматривало обязанности должностного лица информировать заявителя о недопустимости злоупотребления правом. В этой части суд указал, что данная норма должна быть воспроизведена целиком, а иное означает противоречие Федеральному закону № 59-ФЗ, который в данном случае применяется субсидиарно ввиду отсутствия аналогичной нормы в Федеральном законе № 210-ФЗ.

В 2016 г. фактические обстоятельства дела были принципиально иными. Прокурор заявил требования о противоречии административного регламента Федеральному закону № 59-ФЗ в части *неуказания* оснований для оставления жалобы без ответа, несмотря на то, что такие основания установлены Федеральным законом № 59-ФЗ. В этом случае Верховный Суд РФ обоснованно расценил данное требование как безосновательное, поскольку Федеральный закон № 59-ФЗ правоотношения, связанные с предоставлением государственных услуг не регулирует, а поэтому утверждать, что административный регламент противоречит Федеральному закону № 59-ФЗ, так как не воспроизводит нормы, которые есть в нем, но отсутствуют в Федеральном законе № 210-ФЗ, нельзя.

При этом суд сделал важный вывод о том, что поданная гражданином жалоба, не соответствующая либо требованиям Федерального закона № 210-ФЗ, либо касающаяся вопросов, отличных от вопросов, изложенных в ст. 11.1 этого же закона, подлежит рассмотрению по правилам Федерального закона № 59-ФЗ.

Иными словами, если жалоба содержит нецензурные либо оскорбительные выражения, то она, естественно, не соответствует требованиям

ч. 5 ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ, поэтому должна рассматриваться в рамках Федерального закона № 59-ФЗ, т.е. может быть оставлена без ответа с уведомлением лица о недопустимости злоупотребления правом. Этот же закон применяется и в том случае, когда жалоба касается вопросов, не относящихся к конкретной государственной услуге (следует учесть, что перечень ст. 11.1 Федерального закона № 210-ФЗ не является исчерпывающим, следовательно, иные случаи нарушения прав заявителя, помимо перечисленных в указанной статье, на наш взгляд, должны также рассматриваться в соответствии с нормами Федерального закона № 210-ФЗ).

Учитывая высказанные Верховным Судом РФ правовые позиции, до внесения изменений в Федеральный закон № 210-ФЗ норма о возможности оставления жалобы без ответа вполне имеет право на существование в законодательстве субъектов РФ, однако она должна быть воспроизведена полностью, в точном соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ.

Следует отметить и высказываемую в литературе точку зрения о нецелесообразности воспроизведения в региональном законодательстве норм федеральных актов о порядке рассмотрения обращений граждан и организации о предоставлении государственных и муниципальных услуг, что также представляется обоснованным¹².

Заметим, что Федеральный закон № 59-ФЗ допускает возможность оставления без ответа обращения, в котором не указаны фамилия или почтовый адрес заявителя (ч. 1 ст. 11), а также обращения, не поддающиеся прочтению (ч. 4 ст. 11).

Необходимо учесть, что нормы указанного закона касаются обращений, которые, возможно, поступают в уполномоченный орган либо должностному лицу впервые, т.е. никакими данными о заявителе орган не располагает. Согласно закону оставить такое обращение без ответа правомерно лишь в том случае, если оно не позволяет установить самого заявителя либо содержание обращения. При этом во втором случае заявитель извещается об этом в течение семи дней, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

По государственным и муниципальным услугам ситуация иная.

Заявитель уже обращался в орган власти за получением услуги, представлял сведения о себе минимально (фамилия, имя, отчество, адрес) либо в более широком виде (паспортные данные, номер контактного телефона, адрес электронной почты) – в зависимости от вида услуги и установленных требований к заявлению о ее предоставлении.

Таким образом, можно исходить из презумпции наличия сведений о заявителе в органе власти. Следовательно, оставить жалобу без ответа, на наш взгляд, можно лишь тогда, когда, во-первых, не понятно от кого она поступила (т.е. невозможно идентифицировать заявителя); во-вто-

¹² См., например: *Карасев А. Т., Савоськин А. В.* Законы субъектов Российской Федерации об обращениях граждан // Рос. юрид. журнал. 2015. № 1. С. 48–54 ; *Афисов Я. В.* Законы субъекта Российской Федерации в системе региональных источников конституционного права // Власть закона. 2016. № 1. С. 136–146.

рых, если из содержания жалобы невозможно определить ее предмет (т.е. непонятно, какое конкретно решение обжалуется, а также доводы, по которым заявитель с ним не согласен).

Применяемая в нормативных правовых актах некоторых субъектов РФ формулировка «отсутствие возможности прочитать какую-либо часть текста жалобы, фамилию, имя, отчество (при наличии) и (или) почтовый адрес заявителя, указанные в жалобе» (которая воспроизводит норму постановления Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц»¹³), представляется не вполне корректной, поскольку буквальное ее прочтение теоретически позволяет оставлять без ответа и те жалобы, где нечитаемая часть является незначительной и не препятствует уяснению ее общего смысла. На наш взгляд, такая трактовка создает предпосылки для ущемления прав заявителей.

Учитывая вышеизложенное, очевидна необходимость внесения изменений в Федеральный закон № 210-ФЗ, в котором соответствующие положения об основаниях оставления жалобы без ответа, а также оставления ее без удовлетворения найдут свое однозначное закрепление.

Попытки урегулировать данные вопросы в Федеральном законе № 210-ФЗ уже предпринимались, соответствующий законопроект внесло Архангельское областное Собрание депутатов. Однако Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству, рассмотрев представленный законопроект, пришел к выводу о необходимости его отклонить, сославшись на то, что «установленная постановлением Правительства № 840 процедура подачи и рассмотрения жалоб на нарушение порядка предоставления государственных услуг федеральными органами исполнительной власти и их должностными лицами, федеральными государственными служащими, должностными лицами государственных внебюджетных фондов Российской Федерации является действенной и не требует изменения нормативного правового регулирования, а возникающие в процессе ее реализации проблемы целесообразнее решать путем внесения изменений в указанное постановление. Проблемы же правоприменительной практики при рассмотрении жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их долж-

¹³ О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц : постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 № 840 // Рос. газета. 2012. 22 авг.

ностных лиц, государственных гражданских служащих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления и их должностных лиц, муниципальных служащих (в силу совместного предмета ведения) решаются соответственно нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами»¹⁴.

Однако решение об отклонении законопроекта было вынесено до принятия вышеуказанных определения Верховного Суда РФ и решения Нижегородского областного суда 2016 г. Противоречивая судебная и правоприменительная практика свидетельствует о том, что проблема все же существует, и она требует своего окончательного разрешения.

По нашему убеждению, данный неоднозначный и спорный вопрос целесообразнее было бы разрешить именно в федеральном законе.

Однако, учитывая позицию Государственной Думы Российской Федерации по данному вопросу, предлагаем внести изменения в постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840, изложив п. 20 и 21 в новой редакции:

«20. Должностное лицо, уполномоченное на рассмотрение жалобы, или уполномоченный орган отказывают в удовлетворении жалобы в следующих случаях:

- 1) наличие вступившего в законную силу решения суда, арбитражного суда по жалобе о том же предмете и по тем же основаниям;
- 2) подача жалобы лицом, полномочия которого не подтверждены в порядке, установленном законодательством;
- 3) наличие решения по жалобе, принятого ранее в соответствии с требованиями настоящих Правил в отношении того же заявителя и по тому же предмету жалобы;
- 4) отсутствие нарушения прав заявителя в результате предоставления (отказа в предоставлении) государственной услуги.

21. Должностное лицо, уполномоченное на рассмотрение жалобы, или уполномоченный орган вправе оставить жалобу без ответа при наличии в ней нецензурных либо оскорбительных выражений, угроз жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи.

Об оставлении жалобы без ответа и недопустимости злоупотребления правом сообщается лицу, подавшему жалобу, в срок, установленный ч. 6 ст. 11.2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В случае, если жалоба подана с нарушением требований, установленных ч. 5 ст. 11.2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», должностное лицо, рассма-

¹⁴ О внесении изменений в статью 11.2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»: заключение Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству от 25 января 2016 г. № 761260-6. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=761260-6&02> (дата обращения: 25.11.2016).

тривающее жалобу, оставляет ее без ответа, если из ее содержания невозможно идентифицировать заявителя и (или) предмет жалобы.

О невозможности определить предмет жалобы сообщается лицу, подавшему жалобу, в срок, установленный ч. 6 ст. 11.2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», если в жалобе содержатся необходимые данные, позволяющие идентифицировать данное лицо.

Установленные настоящим пунктом особенности распространяются на жалобы заявителей, поданные как в письменной, так и в электронной форме».

Аналогичные нормы целесообразно было бы закрепить и в законодательстве субъектов РФ о порядке рассмотрения жалоб, поданных по государственным (муниципальным) услугам.

Полагаем, что подобные нововведения, с одной стороны, послужат укреплению прав заявителей, поскольку исчерпывающий перечень оснований для отказа в удовлетворении жалобы, а также для оставления ее без ответа будет установлен на уровне федерального законодательства и исключит возможность его варьирования субъектами РФ. С другой стороны, правовую защиту получают и должностные лица в случае обращения недобросовестных заявителей.

Правительство Воронежской области

*Глухова М. В., главный советник,
кандидат юридических наук
E-mail: margarita1981@bk.ru
Тел.: 8(473)212-66-72*

*The Government of the Voronezh Region
Glukhova M. V., Chief Advisor, Candidate of Legal Sciences
E-mail: margarita1981@bk.ru
Tel.: 8(473)212-66-72*

**ЯЗЫКОВЫЕ ОШИБКИ И ДЕФЕКТЫ
В НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ,
ПРОЕКТАХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
И ИНЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТАХ**

Н. В. Белоконь

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 11 ноября 2016 г.

Аннотация: рассмотрены предмет и цели лингвистической экспертизы. Определены недостатки содержательной стороны лингвистической экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в ходе которой выявляются различные языковые ошибки. Рассмотрены понятия «речевая норма», «языковая норма», «речевая ошибка», «языковая ошибка». Проанализированы нормативные предложения и правовые нормы с точки зрения их соответствия нормам и правилам современного русского литературного языка. Выявлены наиболее частые языковые ошибки. Проанализированы нормативные предложения, не содержащие языковых ошибок, но имеющие дефекты логико-языкового характера. Установлена связь между лингвистической правильностью нормативного текста и юридическим содержанием нормативного предложения и правовой нормы. Установлено отличие языковой ошибки от языкового дефекта. Выявлены наиболее характерные языковые ошибки и дефекты в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов, влияющие на качество законодательства, а также их качественное отличие с точки зрения лингвистики и логики. Предлагается определение понятий «языковая ошибка» и «языковой дефект».

Ключевые слова: языковая ошибка, языковой дефект, язык, логика, норма, качество законодательства, нормативные правовые акты, лингвистическая экспертиза, нарушение норм и правил, искажение смысла.

Abstract: considered the object and purpose of linguistic expertise. Identified shortcomings of the content of the linguistic expertise of normative legal acts and drafts of normative legal acts, which identifies various language mistakes. The concepts of «speech rate», «language norm», «speech error», «language error». Analyzed regulatory proposals and legal norms from the point of view of their conformity to the norms and rules of the modern Russian literary language. The most frequent language mistakes. Analyzed regulatory proposals that do not contain language errors, but has defects in logico-linguistic nature. The relation between linguistic correctness of the regulatory text and legal contents regulatory proposals and legal norms. Set the language difference from a language defect. The most typical language mistakes and defects in regulatory legal acts and drafts of normative legal acts affecting the quality of legislation, as well as their qualitative difference from the point of view of linguistics and logic. Proposes a definition of the concepts of «linguistic error» and «language defect».

Key words: linguistic error, a language defect, language, logic, the norm, the quality of legislation, normative legal acts, linguistic expertise, violation of rules and regulations, the distortion of the meaning.

Эффективность законодательства – одна из важнейших категорий современного российского права. Сложно достичь эффективного регулирующего воздействия закона, не добившись его максимально возможного качественного уровня.

Одним из показателей качества нормативного правового акта является его лингвистическая правильность. Для того чтобы избежать появления законов, содержащих лингвистические ошибки, на этапе подготовки и рассмотрения проекта нормативного правового акта осуществляется лингвистическая экспертиза. Однако ее предмет и цели в настоящее время существенно ограничены. В соответствии с ч. 7 ст. 121 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД, «лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов и даче рекомендаций по устранению грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов»¹. Согласно Положению о лингвистической экспертизе проектов законов Воронежской области и иных правовых актов областной Думы, утвержденному постановлением Воронежской областной Думы от 18 марта 1999 г. № 780-П-ОД, целями лингвистической экспертизы являются «повышение юридико-технического, языкового и стилистического качества документов, принимаемых областной Думой; обеспечение соответствия их текстов нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей юридических документов, их типологической специфики, редакционно-издательских правил и общих требований к служебной документации; обеспечение единства понятийно-терминологического аппарата законодательства Воронежской области, точного и правильного толкования и применения правовых норм»². Кроме того, данным Положением определяются вопросы, на которые должен дать ответы эксперт-лингвист в ходе проведения лингвистической экспертизы. Их перечень опирается на сформулированные цели экспертизы, однако ограничивается лишь определением соответствия текста законопроекта правилам и нормам современного русского литературного языка с учетом функционально-стилистических особенностей законодательного текста. Связано это, прежде всего, с выявлением определенного количества нарушений языковых норм и правил в текстах проектов нормативных пра-

¹ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : утв. постановлением ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (в ред. от 16.06.2015) // Рос. газета. 1998. 25 февр.

² Положение о лингвистической экспертизе проектов законов Воронежской области и иных правовых актов областной Думы : утв. постановлением Воронежской областной Думы от 18 марта 1999 г. № 780-П-ОД. URL: <http://www.cfo-info.com/okrug7e/rajonos/read7xqxqrw.htm> (дата обращения: 28.07.2015).

вовых актов как на стадии их подготовки, так и в процессе рассмотрения. Несмотря на наличие разработанных юридической техникой языковых правил подготовки и создания текста нормативного правового акта³, а также кропотливую работу лингвистов, полностью исключить их из текста документа удается не всегда.

Языковые ошибки в нормативном тексте включаются в состав ошибок правотворческих⁴, и в основном к ним относятся грамматические ошибки и нарушение стиля⁵. Хотя в лингвистике крайне редко встречается понятие «языковая ошибка», наука о языке оперирует понятием «речевая ошибка». Связано это с понятиями «языковая норма» и «языковые правила». С. И. Ожегов определяет норму как совокупность наиболее пригодных для обслуживания общества средств языка, складывающихся как результат отбора языковых элементов из числа сосуществующих, наличествующих, образуемых вновь или извлекаемых из пассивного запаса прошлого в процессе социальной, в широком смысле, оценки этих элементов⁶. В более общем понимании языковые нормы – это правила использования языковых средств в определенный период развития литературного языка (правила произношения, правописания, словоупотребления, грамматики), а языковые правила – это правила использования языковых единиц (слов, словосочетаний, предложений) *в речевой деятельности*. Выделяют три вида норм: 1) относящиеся только к устной речи; 2) относящиеся только к письменной речи (орфографические и пунктуационные); 3) относящиеся как к устной, так и к письменной речи (лексические, грамматические (к которым относятся морфологические и синтаксические) и стилистические нормы). Поскольку речь идет о текстах нормативных правовых актов, нас интересуют нормы второй и третьей групп.

Что же касается соотношения понятий «языковая ошибка» и «речевая ошибка», языкознание не дает четкой дифференциации. Чаще всего используется термин «речевые ошибки»⁷.

³ См.: *Губаева Т. В.* Язык и право. Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности. М., 2010. С. 36–73; *Кашанина Т. В.* Юридическая техника : учебник. М., 2011. С. 130–135; *Хазова О. А.* Искусство юридического письма. М., 2012. С. 122–158; *Шугрина Е. С.* Техника юридического письма : учеб.-практ. пособие. М., 2001. С. 49–64; *Юридическая техника : учеб. пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко.* М., 2010. С. 71–83.

⁴ См.: *Баранов В. М., Сырых В. М.* Законотворческие ошибки : понятие и типология // *Законотворческая техника в современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. статей: в 2 т. / под ред. В. М. Баранова.* Н. Новгород, 2001. Т. 1. С. 386–389.

⁵ См.: *Кашанина Т. В.* Юридическая техника : учебник. С. 162.

⁶ См.: *Ожегов С. И.* Лексикология. Лексикография. Культура речи. М., 1974. С. 169.

⁷ См.: *Беззубов А. Н.* Введение в литературное редактирование : учеб. пособие. СПб., 1997. URL: <http://www.evartist.narod.ru/text16/038.htm> (дата обращения: 01.08.2015); *Введенская Л. А., Черкасова М. Н.* Русский язык и культура речи. Ростов н/Д., 2004.

Очевидно, как принято в традиции юридической техники, в отношении языка права, в частности языка письменных юридических документов, целесообразно использовать понятие «языковая ошибка», поскольку многие из видов речевых ошибок подразумевают нарушения норм и правил не только письменной, но и устной речи, которые не имеют отношения к текстам нормативных правовых актов, а также исключаются из текстов нормативных правовых документов в силу их принадлежности к официально-деловому стилю, ограничивающему использование определенных языковых средств (в большей степени лексических, образительно-выразительных). Поскольку лингвистика не дает четкой дифференциации указанных понятий, необходимо определить, что же является языковой ошибкой с точки зрения юридической техники.

Проанализируем несколько примеров нормативных предложений, содержащих нарушения норм и правил языка.

Нарушения правил пунктуации, пожалуй, самые часто встречающиеся. Среди них на первом месте – нарушение правил обособления причастных и деепричастных оборотов, а также правил постановки знаков препинания в сложных предложениях.

Например, в нормативном предложении ч. 4 ст. 19 проекта федерального закона «О свободном порте Владивостока» (далее – законопроект) – *«Для получения аккредитации иностранная медицинская организация должна предоставить гарантию, что ее деятельность, включая деятельность ее сотрудников будет осуществляться по правилам и стандартам государства в котором такая организация зарегистрирована, а также внутрикорпоративным стандартам которым такая организация следует в иностранном государстве»* – пропущены запятая после деепричастного оборота и запятые, отделяющие придаточные предложения.

Другой пример – п. 5 ч. 2 ст. 11 упомянутого законопроекта: к заявке на заключение соглашения об осуществлении деятельности в качестве резидента Свободного порта Владивосток прилагается *«надлежащим образом, заверенный перевод на русский язык документов о государственной регистрации юридического лица и физического лица в качестве индивидуального предпринимателя в соответствии с законодательством соответствующего государства (для иностранного лица)»*. В данном нормативном предложении необоснованно выделено запятой словосочетание «надлежащим образом», которое не является обособлением, а входит в состав причастного оборота («надлежащим образом заверенный...»), стоящего перед словом, к которому оборот относится («перевод»), и не требующего выделения знаками препинания.

Нередко встречаются пропуски необходимых знаков препинания: ч. 6 ст. 7 – *«заседание совета проводит председатель, а в случае его отсутствия один из членов наблюдательного совета на основании решения председателя»* (пропущено тире). В действующем федеральном законе данная норма (ч. 7 ст. 7) осталась без изменений.

Одним из нарушений морфологической структуры предложения является так называемая цепь падежей. Например, в нормативном предложении ч. 1 ст. 8 законопроекта в словосочетании «*функции по координации деятельности по реализации государственных программ*» – одновременное нагромождение слов с абстрактным значением и цепочки дательного и родительного падежей при употреблении понятий «*функции по координации*» и «*деятельность по реализации*». Данная норма также перешла в действующий федеральный закон без изменений. Исправить нарушение можно, разорвав падежную цепочку и преобразовав ее в причастный оборот: «*функции по координации деятельности, направленной на реализацию государственных программ*».

Кроме того, существуют неправильно образованные предложно-падежные сочетания. Часть 3 ст. 22 законопроекта устанавливает, что «*Основанием для применения в отношении резидентов Свободного порта Владивосток системы налогообложения для резидентов Свободного порта Владивосток является свидетельство, указанное в части 13 статьи 11 настоящего Федерального закона, в котором указывается о применении к резиденту Свободного порта Владивосток системы налогообложения для резидентов и основания ее применения*». В соответствии с правилами *указывать* можно на что-то, допустимый в данном случае вариант – «*содержится указание о применении*». В предложении есть и ошибка лексического характера – тавтология (употребление в тексте рядом однокоренных слов) – «*свидетельство, указанное ... в котором указывается*».

Встречаются также нарушения связи между подлежащим и сказуемым, например в ч. 5 ст. 11 законопроекта: «*оценка бизнес-плана осуществляются уполномоченным федеральным органом*».

Ошибкой является нарушение порядка слов в нормативном предложении и порядка расположения составных частей, способное затруднить смысловое восприятие текста, к примеру в ч. 11 ст. 7 законопроекта: «*Наблюдательный совет Свободного порта Владивосток в целях выявления виновных должностных лиц вправе инициировать в соответствующем федеральном органе исполнительной власти, исполнительном органе государственной власти Приморского края, органе местного самоуправления проверку*». Неоправданное расположение слова «*проверка*» в конце предложения, отрыв его от управляющего им сказуемого «*инициировать*» нарушает логическую структуру предложения. Очевидно, это нельзя считать грубым нарушением языковых правил, однако следует восстановить структуру и грамматическую правильность – «*инициировать проверку в...*» – и далее уже перечислять органы власти и местного самоуправления.

Часть 3 ст. 28 законопроекта устанавливает следующее: «*Подготовка и утверждение градостроительного плана земельного участка в виде отдельного документа, расположенного на территории Свободного порта Владивосток, осуществляется исполнительно-распорядительным органом муниципального образования...*». Из-за неверно выбранного по-

рядка слов, в частности места постановки причастного оборота после слова «документа», к которому оборот не относится, по буквальному смыслу предложения речь идет о расположении документа, тогда как по сути – о расположении земельного участка. Более подходящей формулировкой представляется: *«Подготовка и утверждение в виде отдельного документа градостроительного плана земельного участка, расположенного на территории порта, осуществляется исполнительно-распорядительным органом...»* или *«Подготовка и утверждение градостроительного плана земельного участка, расположенного на территории порта, в виде отдельного документа осуществляется исполнительно-распорядительным органом...»*.

Синтаксические нормы нарушены и в следующем примере (пояснительная записка к законопроекту): *«Статус резидента получают только те лица, которые соответствуют всем требованиям, которые установлены в нормативном правовом акте, которым создана соответствующая специализированная территория»*. Ошибка в построении сложного предложения нарушает еще и эстетику текста, хотя эстетические ошибки исследователями не относятся к языковым.

Одним из серьезных языковых нарушений является употребление слов без учета их лексического значения и лексической сочетаемости, например в ч. 11 ст. 11 законопроекта: *«Уполномоченный федеральный орган сообщает сведения о регистрации лиц в качестве резидентов Свободного порта Владивосток в налоговый орган»*. По буквальному смыслу словосочетание «сообщает сведения» – пример так называемой избыточной информативности, поскольку «сообщать» означает «доводить до чьего-либо сведения»⁸. Кроме того, исходя из смысла словарных статей значение глагола «сообщать» содержит компонент «устная форма передачи информации»⁹. Из текста нормативного предложения неясно, каков характер тех сведений, которые уполномоченный федеральный орган должен «сообщить» в налоговый орган – устный или письменный. Если это юридический документ, то его следует «направить», если же речь идет об информации устного характера, целесообразно заменить словосочетание «сообщает сведения» глаголом «уведомляет», который имеет в словарях пометку «офиц.», что отражает его принадлежность к официально-деловому стилю современного русского языка.

Другой пример – наименование ст. 3 законопроекта «О свободном порте Владивостока» – *«Создание и прекращение Свободного порта Владивосток»*. «Прекращение» – это отглагольное существительное со значением прерывания действия. Согласно ст. 2 законопроекта, Свободный порт Владивосток – это не действие, а «часть территории Приморского края», его нельзя прекратить. Тем более, что ч. 2 ст. 3 говорит о «существовании Свободного порта Владивосток», в данном контексте существование – это

⁸ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 72 500 слов и 7500 фразеол. выражений. М., 1992. С. 773.

⁹ Словарь сочетаемости слов русского языка / под ред. П. Н. Денисова, В. В. Морковкина. 2-е изд., испр. М., 1983. С. 538.

длящееся действие, следовательно, речь идет о его прекращении. Целесообразно и лингвистически правильно было бы назвать ст. 3 «Создание и прекращение существования Свободного порта Владивосток». В действующем федеральном законе наименование изменено в соответствии с содержанием статьи – «Создание свободного порта Владивосток и прекращение применения мер государственной поддержки на территории свободного порта Владивосток».

Встречается в нормативных текстах и лексическая неполнота – пропуск слов в нормативном предложении (ч. 8 ст. 26 законопроекта): «Решение, указанное в части 5 настоящей статьи, может принято в отношении резидента...». Правильно – «может быть принято».

Нарушается также стилистика текста (ч. 2 ст. 19 законопроекта): «под иностранной медицинской организацией понимается иностранное юридическое лицо, осуществляющее медицинскую деятельность по праву иностранного государства в течение 10 и более лет, представляющая широкий комплекс качественной медицинской помощи и обладающая положительной репутацией, где такая организация зарегистрирована». Заключительная часть предложения – придаточное места – не имеет в главном предложении слова, к которому должно относиться. Исправить предложение необходимо следующим образом: «обладающее положительной репутацией на территории государства, где такая организация зарегистрирована». Кроме того, ошибочны окончания причастий «представляющая» и «обладающая», относящихся к существительному «лицо» – «представляющее» и «обладающее».

Рассмотренные выше ошибки относятся к так называемым нормативным ошибкам (т.е. нарушениям языковой нормы)¹⁰. Кроме них в текстах нормативных правовых актов встречаются многочисленные механические ошибки – опечатки, которые не имеют отношения к языковой грамотности, например: «в исполнительно-распорядительный органа муниципального образования» (ч. 4 ст. 28 законопроекта). Однако есть и опечатки, создающие языковые проблемы. Это, к примеру, ошибки, маскирующиеся под орфографические: «утверждение документации по планировке территории» (ч. 2 ст. 28 законопроекта). Для их устранения также необходима помощь лингвистов.

Таким образом, языковые ошибки – это ошибки в плане выражения. Языковые ошибки, встречающиеся в текстах нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, не ограничиваются только лишь нарушением грамматических и стилистических правил. Самая очевидная классификация, которую возможно предложить, – это деление ошибок на группы по виду нарушенных языковых норм и правил на орфографические, пунктуационные, грамматические, лексические и стилистические. Следует отметить, что орфографические ошибки – самый редкий вид ошибок в текстах нормативных правовых актов и проектов

¹⁰ По классификации, предложенной А. Н. Беззубовым (см.: Беззубов А. Н. Введение в литературное редактирование).

нормативных правовых актов, хотя они тоже встречаются: «в течении пяти дней» (ч. 5 ст. 28 законопроекта), «организация не сырьевых производств, ориентированных на экспорт» (финансово-экономическое обоснование к законопроекту).

Основная масса языковых ошибок, коль скоро это ошибки формального уровня (на уровне формы слова, словосочетания, предложения), не наносит серьезного ущерба содержанию правовой нормы. Однако, как уже говорилось, одним из показателей эффективности закона является высокий качественный уровень не только содержательной юридической стороны, но и лингвистической формы как отдельной правовой нормы, так и нормативного правового акта в целом. Это и есть основная цель лингвистической экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов – повышение их языкового качества и обеспечение соответствия нормативного текста нормам современного русского литературного языка. Кроме того, нормативный правовой акт, содержащий языковые ошибки, нарушает и нормы действующего законодательства Российской Федерации. Обратимся к ч. 6 ст. 1 и п. 1 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»¹¹ в их взаимосвязи. Пункт 1 ч. 1 ст. 3 предусматривает в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, в том числе в деятельности по ведению делопроизводства, *обязательное 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 правовыми нормами автоматически должно исключаться использование в указанной сфере слов и выражений, нарушающих языковые нормы. Тем более, что нарушение некоторых языковых норм (употребление слов без учета их лексического значения и лексической сочетаемости, неверно выбранный порядок слов, неправильное обособление причастных оборотов) все же приводит к искажению смысла правовой нормы или появлению возможности двоякого толкования.

Однако нередко возникают ситуации, когда нормативное предложение сформулировано правильно с точки зрения орфографии, грамматики, пунктуации. Нет нарушений, к примеру в согласовании и расстановке знаков препинания, но выбранный в конкретном случае падеж или место расположения запятой, или сам факт ее наличия или отсутствия существенно меняют смысл нормы.

Например, п. 5 ч. 2 ст. 7 законопроекта устанавливается, что наблюдательный совет Свободного порта Владивосток *«осуществляет опре-*

¹¹ О государственном языке Российской Федерации : федер. закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ (в ред. от 02.07.2013) // Рос. газета. 2005. 7 июня.

деление максимальной доли иностранных работников, привлекаемых резидентами Свободного порта Владивосток применительно к видам экономической деятельности». По смыслу данного предложения наблюдательный совет определяет некую общую максимальную долю иностранных работников. Однако по сути, исходя из контекста нормативного предложения и в целом правовой нормы, речь идет о том, что: во-первых, существует несколько видов экономической деятельности, которую осуществляют резиденты; во-вторых, по отношению к каждому из этих видов наблюдательный совет и определяет максимальную долю иностранных работников, для каждого вида экономической деятельности эта доля будет своей. Исходя из этого, нормативное предложение должно содержать запятую, отделяющую причастный оборот *«привлекаемых резидентами»* от основной части предложения.

Еще один пример – ч. 5 ст. 26 законопроекта: *«Порядок и технологии совершения таможенных операций ... определяются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области таможенного дела по согласованию с уполномоченным федеральным органом»*. По буквальному смыслу нормативного предложения речь идет о федеральном органе исполнительной власти, который обладает полномочиями в области таможенного дела и эти полномочия согласованы с уполномоченным федеральным органом, т.е. имеется в виду согласование полномочий, тогда как по смыслу статьи законопроекта подразумевается согласование не полномочий, а порядка и технологий совершения операций. И в этом случае запятая, отсутствующая в тексте после слов *«в области таможенного дела»*, играет решающую для содержания нормы роль.

Подобную ошибку содержит п. 5 ч. 2 ст. 8 законопроекта: *«предоставление земельных участков, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории Свободного порта Владивосток в целях реализации крупных инвестиционных проектов»*. По смыслу данного наименования, цели реализации инвестиционных проектов *определяют расположение* земельных участков на территории порта, тогда как смысл статьи законопроекта подразумевает, что цели *определяют порядок предоставления* земельных участков. В данном случае запятая должна обособлять причастный оборот *«находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории порта»*, что сделано в тексте действующего федерального закона (п. 5 ч. 2 ст. 8).

Неверно выбранная форма слова также способна изменить смысл нормы. Здесь речь идет о так называемых языковых вариантах. Исследователи считают, что важнейшей чертой литературной нормы является количественный фактор – степень употребительности языкового варианта¹². При наличии нескольких вариантов традиционный вариант дает не менее 95 % употреблений в языке, а вариант, дающий не более 5 % употреблений, считается языковой ошибкой. Например, форма творительного падежа местоимения «она» – «ею» (по аналогии с «мною» и «тобою»)

¹² См.: Беззубов А. Н. Введение в литературное редактирование.

употребляется в 14 из 100 %. А форма в этом же падеже «ей» («мною», «тобой») – в 86 %. Это говорит о том, что скоро первый вариант местоимения может перейти в разряд устаревших. Однако использование второго, более часто употребляемого варианта, может привести к определенным лингвистическим проблемам. Например, ч. 5 ст. 19 законопроекта: «*Правительство Российской Федерации вправе также определить обязанность страхования жизни и здоровья клиентов иностранной медицинской организацией при оказании ей соответствующих медицинских услуг*». В этом случае форма местоимения «она» в творительном падеже совпадает с формой дательного падежа, что придает фразе следующий смысл: услуги оказываются – кому? – ей – медицинской организации, тогда как по смыслу статьи речь идет об услугах, которые оказываются самой медицинской организацией, т.е. «ею». Если оставить текст в первоначальном варианте, то Правительство не сможет обязать медицинскую организацию страховать жизнь и здоровье клиентов до тех пор, пока кто-нибудь не окажет ей медицинские услуги. В силу конкуренции двух вариантов нормы в данном случае выбором одного из них – пусть и более часто употребляемого – искажается первоначальный смысл нормативного предложения.

В следующем примере выбранный падеж причастного оборота существенно ограничивает действие нормы: «*инфраструктура порта*» – это «*совокупность земельных участков с находящимися на них зданиями, сооружениями, включая объекты транспортной, энергетической, коммунальной, инженерной, социальной, инновационной и иных инфраструктур, расположенных на территории Свободного порта Владивосток, а также указанных объектов инфраструктур, расположенных вне такой территории, но обеспечивающих ее функционирование*» (ч. 1 ст. 5 законопроекта). По смыслу данного определения инфраструктуру порта составляют два вида инфраструктур: 1) инфраструктура, все объекты которой расположены на территории порта; 2) инфраструктура, все объекты которой расположены вне территории порта. Так как речь идет о *расположении инфраструктур*, из данного перечня исключены инфраструктуры, которые имеют в своем составе несколько объектов, часть из которых может быть расположена на территории порта, а часть – за ее пределами. При отнесении причастия «расположенных» не к инфраструктурам, а к их объектам и, соответственно, изменении падежа – «объекты ... инфраструктур, расположенные» – речь уже будет идти о расположении не инфраструктур, а объектов. Следовательно, инфраструктуры, имеющие в своем составе объекты различной расположенности относительно территории порта, также будут иметь шанс попасть в его инфраструктуру.

Из анализа приведенных примеров видно, что нарушений перечисленных выше норм и правил русского языка здесь нет, однако использование определенным образом языковых единиц и средств искажает смысл нормативных предложений, придает им смысл, отличающийся от изначально планируемого, определить который возможно только посред-

ством обращения к контексту (самого нормативного предложения или связанных с ним по смыслу других предложений или статей документа). Следовательно, подобные ситуации нельзя считать языковыми ошибками. На наш взгляд, наиболее подходящее наименование – языковые дефекты. Чтобы определить их суть, необходимо обратиться к логике и логическим ошибкам.

Исследователями выделяются логические ошибки двух классов: 1) ошибки собственно логические, ошибки мышления, ошибки плана содержания; 2) ошибки речи, ошибки плана выражения, вторичные логические ошибки¹³. Основной причиной появления второго класса ошибок называется плохое владение языком¹⁴, в результате чего речевая ошибка приводит к нарушениям логики высказывания. Эти ошибки считаются переходными от логических к речевым, языковым ошибкам.

Оценивая рассмотренные примеры, можно увидеть, что речь идет именно об этом – о нарушении логики нормативного предложения, которое появляется в результате небрежности словоупотребления (в отличие от неправильного употребления слов, приводящего к ошибке), а также амфиболии (греч. двусмысленность), вызванной изъяном, дефектом (не ошибкой) синтаксической структуры фразы. Лексическая и синтаксическая неряшливость – основные причины появления языковых дефектов в нормативных предложениях.

Таким образом, говоря о языковых нарушениях в нормативных правовых актах и проектах нормативных правовых актов, следует различать языковые ошибки и языковые дефекты. Языковые ошибки – категория исключительно языковая, и причина их появления – нарушение норм и правил. Языковые ошибки с точки зрения языка – это нарушения в нормативном предложении правил и норм современного русского литературного языка, а также стилевых особенностей нормативных правовых актов и их проектов. Для их выявления и устранения в тексте, как правило, достаточно лингвистических знаний. Языковые ошибки в текстах нормативных правовых актов с точки зрения права – это нарушение норм действующего законодательства.

Языковые дефекты – категория логико-языковая. Основу языковых дефектов составляют вторичные логические ошибки, ставшие результатом некорректного использования языковых средств. Языковой дефект – это искажение изначально планируемого смысла, возникшее в результате лексической и (или) синтаксической небрежности, допущенной при формулировании и разрушающей логическую структуру нормативного предложения или правовой нормы. Устранить дефекты в тексте нормативного предложения или правовой нормы можно посредством имеющихся в арсенале лингвиста языковых средств. Однако для их выявления в тексте одних только лингвистических знаний недостаточно. Кроме того, языковые правила создания нормативных правовых актов, разрабо-

¹³ См.: Беззубов А. Н. Введение в литературное редактирование.

¹⁴ См.: Кондаков Н. И. Логический словарь-справочник. М., 1975. С. 314.

танные в настоящее время в структуре юридической техники – ясность, понятность, краткость, точность и другие – сформулированы слишком абстрактно, вследствие чего лингвистам при проведении экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов приходится обходиться собственно языковыми нормами и правилами, в результате упускается из виду правовая специфика формулировок. В данной ситуации необходимы правовые знания, умение анализировать правовой текст с точки зрения содержания, смысла, оценивать его юридическую правильность исходя из контекста, причем контекста не только нормативного предложения, но и всего нормативного правового акта. В связи с этим следует еще раз подчеркнуть необходимость изменения квалификационных требований для специалистов, отвечающих за проведение лингвистической экспертизы нормативных правовых актов и их проектов¹⁵.

¹⁵ См.: Белоконь Н. В. Лингвистическая экспертиза законопроекта как средство повышения качества законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2011. № 2 (11). С. 65.

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., Teacher of the Russian and Foreign Constitutional Law Department

E-mail: konjashka74@mail.ru

Tel.: 8-905-652-80-60

**ЭТИКО-МОРАЛЬНАЯ АРГУМЕНТАЦИЯ
И ЕЕ ПРИМЕНЕНИЕ ОРГАНОМ КОНСТИТУЦИОННОГО
КОНТРОЛЯ В СВЕТЕ ВОПРОСА ОБ ОСНОВАНИЯХ И ПРЕДЕЛАХ
ОГРАНИЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД**

А. С. Гриценко

Дальневосточный Федеральный университет

Поступила в редакцию 30 декабря 2016 г.

Аннотация: *рассматривается вопрос о влиянии общественной морали, нравственности и социальных приоритетов на орган конституционного контроля в сфере ограничения основных прав и свобод. Анализируется этико-моральная аргументация при отправлении конституционного правосудия в сложных судебных делах.*

Ключевые слова: *Конституционный Суд, судебная аргументация, конституционное судопроизводство, судебный анализ основных прав и свобод, основания ограничения основных прав и свобод.*

Abstract: *the article deals with the question of how public morality, ethics and social priorities influence the body of the constitutional control in the matter of restrictions on fundamental rights and freedoms. The analysis of the theme of the presence of ethical-moral reasoning in the administration of constitutional justice in difficult cases when the Constitutional Court complicated from an ethical point of view, the choice.*

Key words: *constitutional Court, judicial reasoning, constitutional litigation, judicial review of fundamental rights and freedoms, the basis of limitation of fundamental rights and freedoms.*

Сравнение конституционных ценностей, их относительной значимости неизбежно наталкивается на проблему их несоизмеримости. В отличие от обычного судопроизводства поиск убедительного ответа в сложных судебных делах затруднен – его нельзя вывести из действующих правовых предписаний, а какие-либо рациональные критерии, способствующие сопоставлению конкурирующих ценностей, отсутствуют. В связи с этим орган конституционного контроля в своей практике нередко обращается к морали, нравственности и соображениям, которые непосредственно связаны с этико-моральной аргументацией.

**Исходные основания этико-моральной аргументации
в сложных судебных делах**

Разрешение неординарных судебных дел предполагает, что Конституционному Суду РФ (далее – Конституционный Суд; Суд) требуется дать ответ на неоднозначный с точки зрения этики практический вопрос. Задача Суда сводится к правильному определению соотношения конфликтующих сторон, их прав и интересов в системе конституционного

регулирования. В этом случае необходимо выяснить, какое место занимает та или иная ценность в совокупной системе ценностей всего общества.

Наиболее распространенным способом разрешения спора является рассуждение органа конституционной юстиции о том, какая из конкурирующих ценностей и, следовательно, интересов имеет приоритет при сложившихся обстоятельствах и, кроме того, «являются ли конкурирующие права и интересы в равной степени важными или отличающимися, а также подлежат ли они равному или различному признанию»¹. Это рассуждение, как показывает практика, часто строится на этико-моральном анализе со стороны органа конституционного контроля². Присутствие же в судебном акте анализа основных прав на предмет их этического содержания, в сущности, представляет собой высказывание органа конституционного контроля собственного мнения по вопросу расстановки приоритетов между основными правами и иными охраняемыми конституционным актом ценностями.

Преобладание этико-моральных составляющих в анализе Суда можно объяснить следующим. Любая теория основных прав в той или иной мере содержит этическое обоснование или претензию на нравственность. Конституционные ценности независимо от их происхождения, будь то свобода, жизнь, собственность или же справедливость и равенство, являются результатом морально-познавательной деятельности человека³, его способности мыслить этическими категориями⁴. «Права человека являются концепцией, имеющей этическую составляющую, следовательно, рассуждение, связанное с правами человека, не может быть изолированным от вопросов этики»⁵. Обобщенные категории конституционного акта способствуют также тому, что границы основных прав определяются не столько позитивным правом, сколько сложившимися представлениями о нравственности и (или) справедливости. К тому же, рассматривая спор о соотношении конституционных ценностей, Суд тем самым сообщает свое

¹ Шлинк Б. Пропорциональность // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2 (87). С. 59.

² «Хотя судьи и отдают должное взвешиванию и пропорциональности, более чем очевидно, что фактически их решения чаще всего опираются на моральные соображения» (Цакиракис С. Пропорциональность : посягательство на права человека? // Там же. 2011. № 2 (81). С. 62).

³ Связь права и морали представляется очевидной и, думается, не требует особого обоснования. Является ли мораль обязательным условием притязания на действенность правовой нормы или «право служит морали не посредством возложения правовых обязанностей, а посредством прав, которые оно гарантирует» (Радбрух Г. Философия права. М., 2004. С. 58) не столь важно, ибо главное – это то, что такая связь есть.

⁴ «Главные элементы конституционализма, в частности основные права человека, получают вдохновение от важнейших моральных эмоций и отражаются в них» (Шайо А. Эмоциональные манипуляции : тонкая сущность конституционных институтов // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 1 (104). С. 48).

⁵ Мёллер К. Принцип соразмерности : ответ на критику // Там же. 2014. № 4 (101). С. 92.

видение относительно того, что есть правильное и должное в конкретной ситуации. Правильное и должное – категории из области морали и этики.

Применение подобных рассуждений является необходимым условием для того, чтобы выводы Суда были верны и обоснованы⁶. Претензия на нравственное обоснование, если верить Р. Алекси, непреложно связывает судебское решение. «Тот, кто намерен сказать, что есть должное, и не может при этом сослаться исключительно на решения властной инстанции, должен учесть все релевантные принципы, если он хочет соответствовать притязанию на правильность»⁷. Вместе с тем можно встретить мнение, что ссылки на гуманность и нравственность, т.е. категории из сферы морали и нравственности, являются не самыми убедительными основаниями для отправления конституционного правосудия, ибо «это лишь области размышлений, но не те «осязаемые» параметры, которые могли бы быть непосредственным основанием правоприменительных решений и тем более служить критерием для разрешения судебных споров»⁸. Чувство элементарной справедливости все же допускает некоторые ограничения основных прав и свобод через нормативные предписания, но в большей степени они обосновываются ссылками на иные ценностные основания.

Как бы то ни было, применение подобного анализа «неизбежно влечет за собой известную дозу субъективизма»⁹, поэтому нет оснований полагать, что решение органа конституционного контроля претендует на объективность, нейтральность и независимость от оценочных суждений. Вместе с тем ситуации, при которых Судом отдавался бы приоритет какой-либо группе ценностей, даже с учетом насущных экономических или социальных потребностей, а равно доминирующих общественных настроений и эмоций¹⁰ или воззрений на тему справедливости¹¹, если

⁶ «Нет никакой возможности согласиться с тем, что ценности соизмеримы вне моральных критериев, устанавливающих связь между ними и обосновывающих степень их приоритета. Если дискурс морали отсутствует, нет способа доказать, что ценности действительно соизмеримы» (*Цакиракис С.* Указ. соч. С. 62).

⁷ *Алекси Р.* Понятие и действительность права (ответ юридическому позитивизму). М., 2011. С. 95.

⁸ *Белкин А. А.* Конституционная охрана : три направления российской идеологии и практики. СПб., 1995. С. 121.

⁹ *Шлинк Б.* Пропорциональность // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2 (87). С. 63.

¹⁰ Впрочем, не только общество в целом, но и судьи, отправляющие правосудие в конституционной юстиции, могут быть подвержены влиянию доминирующего общественного мнения. От традиций и ментальных установок, придерживающихся отдельными судьями, может во многом зависеть результат рассмотрения дела в целом. «Ввиду эмоциональной составляющей когнитивного процесса абсурдно полагать, что законодатели руководствуются только интересами и ценностями, а судьи исключают любые эмоции в вопросах применения права» (*Шайо А.* Указ. соч. С. 47).

¹¹ См.: *Смилов Д.* Политика установления справедливости в переходный период : реституция собственности и равенство перед законом // Сравнительное конституционное обозрение. 2010. № 4 (77). С. 37.

не неизбежны, то во всяком случае должны быть сведены к минимуму, поскольку это, думается, не совсем отвечает представлениям о том, как должно осуществляться конституционное правосудие. В связи с этим к конституционной юстиции предъявляется одно, но существенное требование: Суд по возможности должен избегать стремления высказывать свои приоритеты по поводу какой-либо отдельной группы ценностей.

Рациональная аргументация в сложных судебных делах

Возможно, ввиду вышеназванных затруднений, орган конституционной юстиции, как иногда отмечается, «стремится избегать аргументов из области морали, пряча свои рассуждения за нейтральными формулировками»¹², чтобы не вызывать постановленным судебным актом явных этических разногласий и последующих вероятных разночтений. «Примеры с открытым использованием конституционных ценностей показывают действительную причину разного решения одних и тех же конституционных проблем, несмотря на то что в большинстве решений такое использование ценностей осуществляется имплицитно и скрывается под видом формализованной логической рациональной аргументации»¹³. По этой причине некоторые судебные акты из-за их неоднозначности и неопределенности выводов вызывают в обществе (а иногда и между судьями) больше споров и вопросов, чем способствуют разрешению конфликта.

Впрочем, присутствие морально-этической составляющей в конституционном судопроизводстве не освобождает Суд от необходимости включения в текст постановленного решения рационального объяснения своих выводов. Рациональная аргументация необходима для обоснования Судом причины, по которой выбор пал в пользу той или иной ценности, и будет свидетельствовать о том, что Судом в ходе отправления правосудия не допущено субъективных умозаключений.

Необходимость в обосновании решения означает, что для вынесения справедливого судебного акта недостаточно того, чтобы Суд ссылался только на этико-моральные доминанты, преобладающие в обществе, поскольку аргументы и выводы должны быть подкреплены рациональными соображениями. По мнению А. Барака, «для суда недостаточно считать, исходя из своей субъективной точки зрения, что одна ценность предпочтительнее другой. Он должен обосновывать свои предпочтения рациональными объяснениями»¹⁴. Иное свидетельствовало бы о стремлении Суда высказать свое субъективное видение вопроса. К тому же качество судебного решения, надо полагать, всегда выше, когда оно обосновано чем-то, помимо нравственных соображений. Рациональное обоснование, ко всему прочему, способствует тому, что противоречивый и сложный с этической точки зрения выбор, касающийся сравнительной значимости

¹² Цакиракис С. Указ. соч. С. 63.

¹³ Белов С. А. Пределы универсальности конституционализма : влияние национальных ценностей на практику принятия решений конституционными судами // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 4 (101). С. 51.

¹⁴ Барак А. Судейское усмотрение. М., 1999. С. 204.

конкурирующих ценностей, становится более понятным. И даже в случае непринятия его некоторой частью населения, по крайней мере, ясно, какими соображениями он обусловлен.

Рациональность, впрочем, вовсе не означает, что Суд вместо этического анализа должен проводить анализ «выгод и издержек». Последнее как раз противоречило бы назначению конституционного судопроизводства. Но, совершая выбор в пользу той или иной конкурирующей ценности, необходимо иметь в виду, что улучшение действующего положения одних прав и свобод неизбежно ухудшает положение других. Во всяком случае, когда речь идет об ограничении фундаментальных конституционных прав, предполагается, что выгоды от достижения законодательной цели должны существенным образом перевешивать ущерб, который наносится для их реализации. Задумывая выбор между конституционными ценностями, с Суда, как и с других государственно-властных органов, не снимается обязанность заботиться об общем результате.

Конституционное судопроизводство и доминирующая общественная мораль

Если под сущностью конституционного акта понимать «юридически оформленный гражданский мир, т.е. общественное согласие, основанное на личной и политической свободе»¹⁵, то конституционное общество есть легитимированный консенсус с использованием демократических процедур, основанный на стремлениях к согласованию индивидуальных свобод с общественными спокойствием и благополучием. Следуя этому утверждению, думается, что согласование конституционных ценностей претендует на достижение этико-морального согласия в обществе. В области же конституционного судопроизводства такое согласие возможно постольку, поскольку орган конституционного контроля применяет правовые и моральные ценности, признанные и разделяемые всем обществом или большей его частью.

Как и всякое правовое предписание, предполагается, что судебный акт не возымеет продолжительной эффективности и поддержки, если будет принят вразрез с моралью, превалирующей в обществе, поэтому судебное решение должно демонстрировать «конкретное соответствие с моралью или справедливостью»¹⁶, и только в этом случае оно будет признано легитимным. Общественная поддержка, как иногда отмечается, является одним из важнейших условий, позволяющих органу конституционного контроля защищать права человека¹⁷. «Общественное восприятие, вне зависимости от того, оправдано оно или нет, само по себе является важным фактором и должно учитываться при оценке издержек и преимуществ альтернативных методов исследования ограничений кон-

¹⁵ Арановский К. В. Конституционная традиция в российской среде. СПб., 2003. С. 194.

¹⁶ Харт Г. Л. А. Понятие права. СПб., 2007. С. 187.

¹⁷ См.: Перетти Т. Политическое толкование прав человека в США // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6 (73). С. 113.

ституционных прав»¹⁸. Впрочем, и конституционное правоупотребление возможно лишь при условии, что основные права одобрены и поддерживаются общественностью.

Возможно, что при разрешении вопроса ограничения основного права или свободы ради иных, не менее значимых ценностей для органа конституционного нормоконтроля, «особенно важны нравственные соображения и учет возможных последствий. В случаях неопределенности суд не может пренебречь общественными настроениями, существующими на данный момент»¹⁹. В связи с этим перед органом конституционного контроля возникает сложный с практической и этической точек зрения вопрос: как определить то, что социум действительно в большинстве своем разделяет и ценит в силу традиции, сложившихся исторических реалий, политического контекста или же обыденной жизни? «Несомненно, – пишет А. Шайо, – существуют ценности, имеющие скорее формально-юридический характер, и ценности, доступные общественному восприятию. Например, принцип верховенства права является правовой ценностью, и в его толковании судьи обладают большей компетенцией. Но, конечно, конституции содержат и концепции социальных ценностей, которые считаются правовыми и в то же время открытыми для всех»²⁰.

Формально конституционный акт нормативно опосредует приверженность ценностям, которые разделяют и большинство, и меньшинство, во всяком случае до определенной степени. Стоит, однако, иметь в виду тот факт, что в реальной жизни всегда есть разногласия, которые препятствуют признанию за теми или иными ценностями статуса общепризнанных. Но даже если имеется основательный консенсус относительно какого-либо вопроса среди большинства, учету подлежит мнение меньшинства, так как конституционно-правовая защита распространяется и на их интересы. «Предназначение конституции, по мнению Р. Дворкина защищать отдельных граждан и группы населения от определенных решений, принятие которых может быть желательным для большинства граждан, даже когда это большинство считает, что действует в интересах всего общества»²¹. К тому же судебский выбор, совершаемый без учета

¹⁸ Садурский В. «Разумность» и плюрализм ценностей в праве и политике // Конституционные ценности в теории и судебной практике : сб. докладов. М., 2009. С. 30.

¹⁹ Шайо А. Возможности конституционного контроля в сфере социальных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 (61). С. 39. В конечном счете «даже в недемократических государствах удерживается у власти только то правительство, которое опирается на общественное мнение» (Мизес Л. Ф. Индивид, рынок и правовое государство. СПб., 1999. С.123).

²⁰ Шайо А. Конституционные ценности в теории и судебной практике // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4 (65). С. 5. См. об этом же: Варламова Н. А. Права человека как предмет юридической интерпретации // Государство и право. 2009. № 2. С. 24–29.

²¹ Дворкин Р. О правах всерьез. М., 2004. С.187. Схожего мнения придерживался экономист М. Фридман, считавший конституционный принцип самоограничения, призывающий к отказу от следования воле большинства в известных

интересов всех частей общества, будет подвержен большей критике как предвзятый и несправедливый.

И хотя отечественная Конституция не предусматривает иерархическое положение²² прав и свобод, все же стоит признать, что «ценности в сознании человека и массовом сознании строятся по иерархическому принципу: одни из них являются менее значимыми, чем другие, и ими можно пожертвовать во имя более значимых ценностей»²³. Но если всякий раз отдавать приоритет только тем принципам и ценностям, которые поддерживаются большинством, то решение Суда в вопросе ограничения основных прав, думается, чаще всего будет на стороне доминирующей морали, т.е. публичного интереса. «Интересы, защищаемые правами человека, оцениваются по той же шкале, что и любые другие интересы частных лиц или государства, и находятся с ними в равном положении. При таком подходе интересы большинства имеют тенденцию «перевешивать» интересы частных лиц и меньшинств»²⁴. В свою очередь, иные конституционные ценности, пользующиеся меньшей моральной поддержкой в обществе, но от этого не утрачивающие своей значимости, будут всегда находиться в проигрыше.

В представлении Конституционного Суда согласование основополагающих прав и интересов индивида, с одной стороны, и публичных интересов, посягающих на них, – с другой, представляет собой конфликт равнозначных с точки зрения конституционной защиты прав и свобод. Требование практического согласования и наиболее приемлемого уравновешивания конкурирующих конституционно защищаемых ценностей предполагает, что в процессе сопоставления сохраняется условная значи-

вопросах, необходимым фактором свободы, через который проявляет себя конституционализм (см.: *Фридман М.* Капитализм и свобода. М., 2006. С. 49).

²² Необходимо учитывать, что такого мнения придерживаются не все ученые-конституционалисты. Так, В. Д. Зорькин считает, что «конституционные ценности образуют системное единство и находятся в определенной иерархической соподчиненности». Впрочем, отмечает автор, «недопустимы подмена одной ценности другой или ее умаление за счет другой ценности» (*Зорькин В. Д.* Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 81. *Его же.* Аксиологические аспекты Конституции России // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4 (65). С. 8).

²³ *Пресняков М. В.* Критерии справедливого баланса конституционных ценностей в деятельности Конституционного Суда России // Актуальные вопросы конституционного правосудия (по материалам «Журнала конституционного правосудия»). М., 2011. С. 256. Замечено, что «существующая в массовом сознании иерархия конституционных прав и свобод в целом находится в обратной зависимости от степени удовлетворенности населения уровнем их реализации» (*Михайловская И. Б.* Права и свободы личности в массовом сознании населения России // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. № 1 (10). 1995. С. 37). Наверное, этим в известной мере можно объяснить значимость социальных прав в массовом сознании в отличие от классических либеральных прав и свобод.

²⁴ *Цакиракис С.* Указ. соч. С. 49. Аналогичное мнение см. также: *Шлинк Б.* Пропорциональность // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2 (87). С. 68.

мость каждой из них, независимо от того, поддерживает ли их большинство или меньшинство. Возможно, конституционные нормы не дифференцируются в зависимости от их качества на «сильные» или «слабые», но в обыденном представлении людей «они имеют разный вес»²⁵. Другими словами, за каждой конкурирующей ценностью признается значимость и важность для общества и конституционного строя, но за «проигравшей» ценностью все же признается меньший вес.

Опасность такого подхода заключается в следующем: если основные права не признаются «политическими козырями»²⁶, то они остаются без приоритета по отношению к тем ценностям, которые пользуются большей симпатией среди общественных масс и фактически утрачивают свой первоначальный замысел – защищать область личного. В сложившихся условиях фундаментальные права, или так называемые права первого поколения, теряют свою исключительность и ставятся в один ряд с правами второго и третьего поколений. То есть ущемляются те индивидуальные права и свободы, к которым принято относить классические либеральные ценности, например право собственности. В то же время охранительные права, как-то: защита прав работающего населения, окружающей среды или социально незащищенных слоев, – будут пользоваться повышенной конституционной защитой.

Однако представляется, фундаментальные конституционные права должны пользоваться повышенной защитой и уважением независимо от того факта, что их ограничение служит интересам многих. В отношении конституционной юстиции это предполагает требование воздержаться от простого предпочтения одной конституционной ценности в угоду другой, поскольку это равносильно отрицанию какой-либо из них. От Суда требуется не нарушать по мере возможности свободу всего сообщества, пытаясь защитить права его отдельных членов. По мнению Т. Цварт, «защита прав человека является благородной деятельностью, которая должна приветствоваться, судам следует это делать, не выходя за рамки своих полномочий»²⁷. Поэтому, в целях защиты тех конституционных прав и свобод, которые не до конца заручились поддержкой общественности, возможным представляется исходить из того, что конституционный акт – это не только общественный консенсус, но и сознательно избранная

²⁵ Пфферсманн О. Значение социальных принципов в сравнительном конституционном праве // Конституционное правосудие и социальное государство : сб. докладов. М., 2003. С. 29.

²⁶ «Индивидуальные права, – как утверждает Р. Дворкин, – это политические козыри в руках людей. Люди пользуются этими правами тогда, когда, в силу тех или иных причин, коллективная цель не является достаточным оправданием для того, чтобы не позволить им иметь или делать то, что они как индивиды хотят иметь или хотят делать, или для того, чтобы их чего-либо лишить или нанести им какой-либо ущерб» (Дворкин Р. С. О правах всерьез. М., 2004. С. 11).

²⁷ Цварт Т. Основные социальные права : мощный инструмент, нуждающийся в надежных руках // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1 (61). С. 52.

долговременная стратегия. С его помощью общество или отдельные его члены стремятся защитить себя от наиболее опасных и спорных политических тенденций.

Конституционные права и свободы защищены в той мере, пока государство не противопоставляет им какие-либо общественно значимые интересы, требующие вмешательства в сферу их реализации или ограничения. Естественные и неотчуждаемые права индивида признаются на конституционном уровне, однако, как показывает конституционная практика, сфера их применения, содержание и степень защиты не так однозначны. Для наглядности обратимся к такой конституционно значимой ценности, как собственность. Помимо общих оснований ограничения основных прав, перечисленных в ст. 17 Конституции РФ, положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ сообщают, что под защиту государства взяты публичная нравственность и здоровье человека, т.е. категории обобщенные и, по существу, представляющие собой моральные ценности. «В качестве конституционной ценности сквозь призму статьи 55 Конституции воспринимается и система моральных ценностей»²⁸.

Действительно, общее конституционное требование проявлять заботу о населении на должном уровне и поддерживать общественное благосостояние, нравственное благополучие и социальное развитие граждан служит оправданием для ограничения фундаментальных прав и свобод. Поэтому, когда за обоснованием правомерности государственного вмешательства скрываются мотивы гуманизма, нравственные идеалы и иные соображения, основанные на сострадании и добродетели, тогда «большинство конституционных судов не испытывает затруднений, когда речь заходит о радикальном ограничении права на собственность во имя социальной политики, благоприятствуя тем группам населения, которые считаются уязвимыми и подлежащими особой защите»²⁹.

Из практики Конституционного Суда усматривается, что забота о публичной нравственности, здоровье и благополучии всего общества или некоторой его части оправдывает правомерные ограничения такого основного права, как собственность³⁰. В некоторых случаях такие основания настолько значимы, что накладывают на носителя права повышенные обязательства перед обществом³¹. Другое дело, если от основных

²⁸ *Гаджиев Г. А.* О пространственно-временном мышлении в конституционном праве (вопросы юридической онтологии и аксиологии) // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 6 (85). С. 83.

²⁹ *Шайо А.* Возможности конституционного контроля в сфере социальных прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 (61). С. 45.

³⁰ Данные выводы следуют из анализа постановления Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 29-П по делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Авиационная компания «Полет» и открытых акционерных обществ «Авиакомпания «Сибирь» и «Авиакомпания «ЮТэйр». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision82836.pdf>

³¹ По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 33340 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной

прав требуется уступка ради возвеличивания моральных ценностей, то от этого они не перестают или во всяком случае не должны переставать уважаться, а тем более принижаться. Поэтому необходимость защиты различных социальных морально-этических институтов, даже если они отвечают нравственным представлениям и интересам большей части населения, не могут и не должны оправдывать несоразмерные ограничения фундаментальных прав и свобод.

С другой стороны, велика вероятность, что собственность интенсивно ограничивается еще тогда, когда в массовом сознании она не заручилась твердыми морально-этическими убеждениями, общественной поддержкой и уважением, независимо от закрепления за ней статуса конституционной ценности. Думается, частная собственность, особенно та, которая используется в коммерческом обороте, таких убедительных оснований в российском правовом сознании не имеет³².

Сказанное может означать, что в практике Суда должны отсутствовать предпочтения общественных настроений, склонных к перераспределению собственности ввиду морально-этического долга³³ или, скажем, того, что политика государства отражает устремления достаточно большой части населения. «Конституция, однако, не связывает переходы из

ответственностью «Встреча» : постановление Конституционного Суда от 23 мая 2013 № 11-П (URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDDecision132500.pdf>). В данном деле Суд пришел к выводу о том, что необходимость проявлять особую заботу и осмотрительность о нравственности и здоровье населения со стороны государства, когда речь идет об обороте алкогольсодержащей продукции, является весомым основанием для ограничения основополагающего права еще до момента начала непосредственного осуществления.

³² Это заметно хотя бы по тому количеству публикаций, в которых их авторы прямо высказывают свои эгалитарные настроения и рассуждают о необходимости закрепления повышенной социальной ответственности собственности и субъектов предпринимательства на конституционном уровне. См., например: *Мозолин В. П.* Модернизация права собственности в экономическом измерении // Журнал рос. права. 2011. № 1. С. 30 ; *Авдийский В. И., Павликов С. Г.* О соотношении экономики и права и тенденциях конституционно-правового регулирования экономических отношений // Там же. № 11. С. 35–42 ; *Грудцына Л. Ю.* Народ, гражданское общество и Конституция // Там же. № 1. С. 56–62 ; *Родионова О. В.* Юридическая сущность «права на достойное существование» // Правоведение. 2004. № 2. С. 182–188 ; *Чиркин В. Е.* Социальная эволюция конституционного права частной собственности // Государство и право. 2014. № 12. С. 14–22 ; и др.

³³ Конституция РФ, если говорить прямо, весьма сдержана в этих вопросах в отличие от конституций других постсоциалистических государств, которые охотно переняли в том или ином виде известный постулат Веймарской Конституции о том, что «собственность накладывает обязательства. Ее применение должно одновременно служить общественному благу». В особом мнении к постановлению от 23 мая 2013 № 11-П судья К.В. Арановский высказался следующим образом: «Как правовое государство Российская Федерация не может ставить несправедливое обогащение целью. Тем более нельзя ссылками на публичный интерес поддерживать конфискационные предубеждения к частной собственности и предпринимательству». URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDDecision132500.pdf>

неправа в право с тем, что одиночное притязание становится общим. Она позволяет отказать даже многим, если чаемые ими блага не составляют предмета прав. В ином случае пришлось бы решить, что многолюдное благоденствие дороже свободы человека»³⁴.

Таким образом, судебское решение, которое устраивало бы всех членов общества, относится больше к области идеального судопроизводства. Думается, что конституционное судопроизводство должно к этому стремиться, но на практике достижение полного единодушия по каждому вопросу является маловероятным. Возможно, еще и поэтому Конституционный Суд, в том числе по причине притязания его решений на моральную правильность, вынужден в интересах дела исходить из воли большинства, но с тем уточнением, что руководство принципом большинства есть целесообразность, а не основополагающий принцип сам по себе.

Решение Суда подвержено требованиям о соответствии его аргументации общепринятым представлениям о морали и этике. Непосредственный выбор между конкурирующими конституционными ценностями во многом зависит от того, получили ли они достаточную общественную моральную поддержку, а также какая из ценностей пользуются этой поддержкой в большей степени. Содержание и выводы судебного решения в известной мере зависят от ценностных ориентаций и взглядов, разделяемых теми, кто правомочен эти решения принимать. Рассуждения о ценностях не лишены субъективных оценок и эмоционального окраса, но, вместе с тем, из позиций Конституционного Суда следует, что помимо нравственного и этического обоснования, в вопросе сопоставления должны присутствовать также и рациональные объяснения. Сопоставление, таким образом, направлено на достижение общественного согласия и, по существу, представляет собой этическое рассуждение органа конституционного контроля, направленное на разрешение практического вопроса: какое место занимает каждая из сопоставляемых ценностей в общей системе ценностей или, если более конкретно, какие из них имеют приоритет при сложившихся обстоятельствах.

³⁴ Арановский К. В., Князев С. Д., Хохлов Е. Б. О правах человека и социальных правах // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4 (89). С. 80.

Дальневосточный Федеральный университет

*Гриценко А. С., аспирант кафедры государственного и административного права
E-mail: irman2000@yandex.ru
Тел.: 8-981-781-32-03*

Far Eastern Federal University

*Gritsenko A. S., Post-graduate Student of the State and Administrative Law Department
E-mail: irman2000@yandex.ru
Tel.: 8-981-781-32-03*

УДК 343.195.1

**ТРЕБОВАНИЯ К КАНДИДАТАМ НА ДОЛЖНОСТЬ
МИРОВОГО СУДЬИ ПО «ОСНОВНЫМ ПОЛОЖЕНИЯМ
ПРЕОБРАЗОВАНИЯ СУДЕБНОЙ ЧАСТИ В РОССИИ» 1862 г.
И УЧРЕЖДЕНИЮ СУДЕБНЫХ УСТАНОВЛЕНИЙ 1864 г.:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

А. В. Илюхин, В. А. Илюхина

Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний

Поступила в редакцию 24 октября 2016 г.

Аннотация: *предпринимается попытка анализа вопросов судоустройства с участием мировых судей в Российской империи по «Основным положениям преобразования судебной части в России» 1862 г. как программы судебной реформы и Учреждению судебных установлений 1864 г. В ходе проведенного сравнительно-правового исследования обосновывается факт, что требования к мировым судьям, заложенные в программе судебных преобразований, претерпели определенные изменения и были дополнены в окончательной редакции судебного законодательства.*

Ключевые слова: *судебная реформа, судоустройство, мировая юстиция, мировой суд, мировой судья, съезд мировых судей, «Основные положения преобразования судебной части в России» 1862 г., Судебные уставы 1864 г., Учреждение судебных установлений.*

Abstract: *in the article the authors try to analyze the issues of the judicial system with the participation of magistrates in the Russian Empire according to the «Fundamental provisions of transformation of judicial department in Russia» of 1862 as a program of the judicial reform and the Establishment of judicial statutes of 1864. According to the comparative law research the fact is justified that the requirements for justices of the peace from the program of the judicial reform have been undergone some changes and have been supplemented in the final version of the judicial legislation.*

Key words: *judicial reform of 1864, world justice, justice of the peace, magistrate, court of the peace, «Fundamental provisions of transformation of judicial department in Russia» of 1862, Judicial Charters of 1864, the Establishment of judicial statutes of 1864.*

С распадом СССР и становлением суверенного государства – Российской Федерации начали проводиться комплексные преобразования во всех сферах общественной жизни, целью которых является формирование правового государства и гражданского общества в нашей стране. Подобные преобразования затронули сферу и судоустройства, и судопроизводства. В силу этого судебная реформа в России рассматривается «как необходимое условие обеспечения функционирования демократического правового государства»¹. В связи с этим Концепция судебной реформы

¹ Гравина А. А. Концепция развития законодательства о судоустройстве // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 691.

в РСФСР, утвержденная постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1, отводит институту мировых судей одну из ключевых ролей в демократизации отечественной юстиции². В немалой степени этому призван способствовать и принятый 31 декабря 1996 г. Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», который в качестве одного из элементов судебной системы наряду с федеральными и конституционными судами предусмотрел институт мирового судьи, отнеся его к судам субъектов Российской Федерации (п. 4 ст. 4)³. В результате было положено начало процессу возрождения мирового суда, известного еще пореформенному российскому правосудию второй половины XIX в. Дальнейшее развитие законодательства о мировых судьях получило вследствие принятия 17 декабря 1998 г. Федерального закона № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»⁴.

Таким образом, введение института мировых судей явилось составной частью формирования реальной и эффективной судебной власти в России на рубеже XX–XXI вв. По сути, восстановление в Российской Федерации института мировых судей преследует несколько целей: во-первых, приблизить суд к населению (поэтому неслучайным является то обстоятельство, что Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» предусматривает не только назначение на должность мировых судей, но и их избрание); во-вторых, примирить стороны в досудебном порядке и, в-третьих, упростить порядок судопроизводства⁵. Все это наводит на мысль, что задачи, стоящие перед современной судебной реформой, очень близки и в ряде случаев совпадают с преобразованиями XIX в. в судебной сфере.

Следует признать, что те передовые принципы и институты, которые были заложены в основу законодательства о мировом суде 1864 г., определились не сразу, а были введены в результате победы либерального направления в правительственных кругах, где шла острая борьба за сущность и характер изменений судоустройства и судопроизводства⁶. В свою очередь, без уяснения роли нередко противоположных мнений и их отражения в законодательстве о мировом суде невозможно понять и последующие изменения в области судоустройства и судопроизводства, поскольку эти тенденции сформировались именно в ходе борьбы политических сил еще в период подготовки законодательства о мировом суде в преддверии подготовки судебной реформы 1864 г. Кроме того, изучение

² Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

⁴ Там же. 1998. № 51. Ст. 6270. См. также: О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 7 февраля. 2011 г. № 1-ФКЗ. Ст. 1, п. 3 // Рос. газета. 2011. 11 февр.

⁵ См.: Гравина А. А. Указ. соч. С. 699.

⁶ См.: Коротких М. Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России. Воронеж, 1989. С. 4.

эволюции идеи мирового суда в рамках подготовки судебной реформы 1864 г. будет способствовать выявлению не только уровня правосознания российского общества XIX в., но и многообразия закономерностей судоустройства и процессуальной формы, а также дальнейшей разработке научно обоснованных принципов судоустройства и методов судебно-процессуального регулирования, практических рекомендаций по совершенствованию функционирования института мировых судей в Российской Федерации на современном этапе функционирования этого института. Естественно, что политико-правовые концепции прошлого не могут напрямую переноситься в нашу действительность, но здоровое и полезное в них для общества могут и должны быть использованы. Именно поэтому все вопросы, связанные с теорией и эволюцией идеи мирового суда в России в преддверии судебной реформы 1864 г. приобретают особую значимость и актуальность как в научно-теоретическом, так и практическом аспектах⁷.

Важной вехой в истории подготовки судебной реформы стало утверждение императором Александром II 29 сентября 1862 г. «Основных положений преобразования судебной части в России»⁸, которые представляли собой программу для более детальной разработки последующего судебного законодательства – Судебных уставов. Одним из центральных пунктов этой программы наряду с другими институтами демократического судоустройства и судопроизводства явилось создание мирового суда.

На основе анализа содержания «Основных положений преобразования судебной части в России» можно прийти к закономерному выводу о том, что мировой суд являлся первичным звеном судебной системы. Основным и постоянным звеном мировой юстиции являлись участковые мировые судьи. Кандидатам в мировые судьи необходимо было удовлетворить нескольким цензам. В частности, мировыми судьями могли стать «местные жители, имеющие не менее 25 лет от роду, не опороченные по суду или общественному приговору, не состоящие под следствием или под судом, владеющие, хотя бы в разных местах, недвижимую собственностью, приносящей чистый годовой доход в размере, законом определенным», имеющие высшее или среднее образование «или же прослужившие, преимущественно по судебной части, не менее трех лет»⁹.

Хотя в «Основных положениях» нигде прямо не говорилось, что женщины не имели права исполнять обязанности мировых судей, но при правовом положении женщины, которое они занимали в России в XIX в., такой оговорки и не требовалось. Следовательно, в число кандидатов в

⁷ Подробнее см.: Илюхина В. А. Становление института мировых судей в Российской империи и современной России : опыт сравнительно-правового исследования // Мировой судья. 2010. № 4. С. 7–11.

⁸ См.: Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ РИ). Собр. 2-е. Т. XXXVII. Отд-ние 2-е. СПб., 1865. № 38761.

⁹ См.: Основные положения преобразования судебной части в России. Ч. 1 : Судоустройство. Ст. 14 // ПСЗ РИ. Собр. 2-е. Т. XXXVII. Отд-ние 2-е. СПб., 1865. № 38761.

мировые судьи включались только мужчины, что в свою очередь позволяет определить еще один ценз для мировых судей, а именно – по половому признаку (или половой ценз), хотя, еще раз подчеркнем, в самих «Основных положениях» о нем ничего не сказано, но явственно следует из ментальности того времени¹⁰.

Однако ряд проблемных вопросов был опущен в «Основных положениях». В частности, в содержании программы судебной реформы ничего не говорилось о конкретном размере имущественного ценза, что и стало предпосылкой для последующей дискуссии при составлении Учреждения судебных установлений 1864 г.

Таким образом, дата 29 сентября 1862 г. стала кульминационной и важнейшей в истории составления Судебных уставов, так как «с утверждением основных положений была закончена, хотя еще только вчерне и без внутренней отделки, вся постройка задуманного храма правосудия»; «оставалась еще впереди большая и трудная работа, но эта была работа преимущественно техническая»¹¹.

В соответствии с планом судебных преобразований комиссия для составления проектов законоположений о преобразовании судебной части при Государственной канцелярии должна была составить проекты уставов о судоустройстве и судопроизводстве и представить их к 15 января 1863 г.¹² Однако потребовалось более двух лет, чтобы окончательно сформулировать текст будущих Судебных уставов.

Для организации работ по составлению проектов Судебных уставов комиссия при Государственной канцелярии была разделена на три отделения: 1) судоустройства, 2) уголовного судопроизводства, 3) гражданского судопроизводства. Отделение судоустройства провело сорок семь заседаний с 6 ноября 1862 г. по 12 сентября 1863 г. Общее собрание комиссии

¹⁰ Только в мае 1917 г., когда демократизация общественной жизни сказалась и на судебной сфере, вышло постановление Временного правительства, в соответствии с которым в Учреждение судебных установлений вводились среди прочих изменения следующего характера: «В мировые судьи могут быть избраны лица *обоого пола* (выделено нами. – Авт.), достигшие двадцати пяти лет и, притом, либо получившие свидетельства об окончании курса наук в учебном заведении не ниже среднего или о выдержании соответствующего испытания, либо прослужившие не менее трех лет в таких должностях, при исправлении которых могли приобрести практические сведения в производстве судебных дел, или, наконец, ходатайствовавшие в течение того же срока по чужим делам в звании частного поверенного либо присяжного стряпчего» (О временном устройстве местного суда : постановление Временного правительства от 4 мая 1917 г. // Собр. узаконений и распоряжений, издаваемых Временным правительством. СПб., 1917. № 104. 6 мая. Ст. 577). Тем самым впервые в истории России законодательно было закреплено право женщин на занятие должностей мировых судей.

¹¹ *Набоков В.* Работы по составлению Судебных уставов. Общая характеристика судебной реформы // Судебная реформа : в 2 т. / сост.: Н. В. Давыдов и Н. Н. Полянский. М., 1915. Т. 1. С. 338.

¹² См.: Российский государственный исторический архив. Ф. 1190. Оп. XVI-I. Д. 1. Л. 1 об. 2.

при Государственной канцелярии рассмотрело проект судоустройства в восьми заседаниях¹³.

В результате работы комиссии получили свое развитие те принципы, касающиеся судоустройства и судопроизводства с участием мировых судей, которые были изложены в «Основных положениях преобразования судебной части в России» 1862 г. и нашедшие свое отражение в последующих проектах Учреждения судебных мест, Устава гражданского судопроизводства, Устава уголовного судопроизводства и Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

Однако не все вопросы, касающиеся мирового суда, встретили однозначную оценку. В частности, острые разногласия в комиссии возникли при обсуждении размера имущественного ценза для кандидатов в мировые судьи.

Следует заметить, что параллельно разрабатывалось сразу несколько проектов относительно судоустройства с участием мировых судей, в целом представлявшие более или менее сходную картину. В результате их анализа нами было установлено, что именно проект государственного секретаря Государственной канцелярии В. П. Буткова «Учреждение судебных мест» и был в конечном итоге взят за основу при составлении Учреждения судебных установлений, в том числе и в части, касающейся судоустройства с участием мировых судей и их съездов, с дополнениями из других проектов¹⁴.

В частности, в ст. 16 проекта судоустройства, подготовленного В. П. Бутковым, были перечислены подробные правила об условиях для кандидатов в мировые судьи (предполагалось, что в «мировые судьи могут быть избраны те из местных жителей, которые имеют не менее 25-ти лет от роду, получили образование в высших или средних учебных заведениях, или же прослужившие не менее трех лет на таких местах, на которых могли приобрести практические сведения в производстве судебных дел», не находящиеся под следствием или судом, «если при всем том они сами, или их родители или жены владеют, хотя бы и в разных местностях, недвижимую собственность, приносящую не менее 100 руб. сер. чистого годового дохода»¹⁵).

¹³ См.: Джанишиев Г. Первые страницы в истории судебной реформы в России, 1862–1867 гг. // Русская старина. 1885. Т. 47. Сентябрь. С. 492.

¹⁴ См.: Учреждение судебных мест. Проект. Ст. 1, 3–5, 10, 12–36; Приложение к ст. 17 «О порядке избрания в мировые судьи» // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 49 : Записка В. П. Буткова и Проект учреждения судебных мест (1863 г.) – Записка государственного секретаря В. П. Буткова и проекты с объяснительными записками Комиссии о преобразовании судебной части, внесенные в Государственный Совет 24 декабря 1863 года. Оп. 3. С. 1–7, 76–78 ; О мировых судьях (Проект отделения судоустройства) // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 49 (доп.) : работы Отделения судоустройства и Общего собрания Комиссии (1863 г.). Оп. 4, 5 ; О мировых судьях // Отдел рукописей РНБ. Ф. 120. Оп. 1. Д. 118.

¹⁵ Учреждение судебных мест. Проект. Ст. 16 // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 49. Оп. 3. С. 3–4.

Таким образом, в вопросе об имущественном цензе одержало верх более прогрессивное и практичное мнение. Только меньшинство комиссии в лице Буцковского, Даневского, Есиповича, Желтухина, Перетца, Принтца, Ровинского и Эссена смотрело на имущественный ценз как на гарантии известной доли независимости, которая для мировых судей «в особенности необходима, потому что: участковым судьям предполагается назначить оклад содержания гораздо меньше, чем коронным судьям, и почетные судьи будут служить совершенно безвозмездно; что коронным судьям присваивается право несменяемости, а мировые судьи должны будут подвергаться периодическому перебаллотировыванию; что при единоличном характере своей деятельности, при множестве самых разнообразных занятий, при множестве лиц, с которыми мировой судья должен будет входить в непрестанные сношения, ему чрезвычайно будет трудно устоять против разного рода влияний или даже искушений, если он по материальному своему положению будет находиться в состоянии, близком к нужде; наконец, что без этого условия могло бы оказаться слишком большое неравенство в силе и значении голосов на съездах мировых судей»¹⁶. Вследствие этого восемь членов комиссии полагали увеличить ценз до 500 руб., поскольку считали, что доход в 100 руб. «слишком недостаточен для мировых судей.., в должности которых правительство надеется видеть лучших земских людей, всеми уважаемых земских землевладельцев». Снижение же ценза в пять раз они признавали «равнозначительно совершенному уничтожению ценза»¹⁷. Ценз же установлен для авторитета мирового института и сохранения его независимости.

Большинство комиссии в лице 20 ее членов (Бычков, Зубов, Зарудный, Квист, Шубин, Репинский, Плавский и др.), полагая, что и более высокий ценз не может быть признан «ручательством в высшей степени образования или опытности и вообще нравственных качествах, и ни в каком случае не может считаться залогом независимости и самостоятельности», предпочло лишь формально осуществить обязательное для комиссии положение, вследствие чего считали необходимым снизить ценз для кандидатов в мировые судьи до 100 руб. годового дохода. Иначе «произошел бы недостаток в мировых судьях»¹⁸.

Кроме того, по проекту В. П. Буткова предлагалось земским собраниям предоставить право избрания в мировые судьи лиц, не удовлетворяющих требованиям устанавливаемого ценза. В частности, комиссия предположила предоставить квалифицированному большинству (2/3 присутствующих) избирать в мировые судьи и тех претендентов, которые хотя и не удовлетворяли требованиям цензов, но «приобрели общественное доверие и уважение своими заслугами и полезною деятельностью»¹⁹.

¹⁶ Объяснительная записка к проекту Учреждения судебных мест (1863 г.) // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 50. С. 9–10.

¹⁷ Там же. С. 9.

¹⁸ Там же. С. 12.

¹⁹ Учреждение судебных мест. Проект. Приложение к ст. 17 «О порядке избрания в мировые судьи». Ст. 11 // Материалы по судебной реформе в России 1864 г.

Осенью 1863 г. комиссия окончила свою работу, и проекты комиссии были разосланы на рассмотрение Сената, Министерства юстиции, Министерства внутренних дел и других ведомств, имевших отношение к подготовке судебной реформы²⁰. 24 декабря 1863 г. проекты Судебных уставов с поступившими на них замечаниями были переданы в Государственный совет для обсуждения²¹. С 4 марта они обсуждались в соединенных департаментах, а с середины сентября (16, 18, 23, 25, 30 сентября и 2 октября) – в Общем собрании Государственного совета. Всего состоялось 31 заседание²².

Таким образом, выработанный комиссией проект учреждения судебных мест поступил на рассмотрение Соединенных департаментов законов и гражданских дел Государственного совета.

Рассмотрение проектов Судебных уставов в Государственном совете началось в декабре 1863 г. и было закончено 2 октября 1864 г., что по тем временам с учетом объема законотворческой работы было необыкновенно успешно. Дело в том, что обсуждение статей не вызвало сколько-нибудь значительных возражений, кроме вопроса, касающегося имущественного ценза для кандидатов в мировые судьи.

В частности, Соединенные департаменты Государственного совета не сочли возможным принять тот, по существу фиктивный, имущественный ценз для кандидатов в мировые судьи (100 руб. годового дохода от недвижимой собственности), какой был установлен комиссией при Государственной канцелярии. Члены Государственного совета согласились с министром внутренних дел П. А. Валуевым, что ценз этот не соответствовал тем условиям, которые указаны для избрания гласных в Положении о земских учреждениях от 1 января 1864 г.²³, и министром юстиции Д. Н. Замятниным, считавшим, «если ценз имеет целью вызвать к деятельному участию в отправлении мировой юстиции местных значительных собственников и землевладельцев, а только в таком случае он и может иметь какое-либо основание, то едва ли для Мировых Судей может быть принят ценз в меньшем размере против того, которым определяется право на участие в делах земства»²⁴, далее, заявив, что «значение буду-

Т. 49. Оп. 3. С. 77. Следует отметить, что эта идея потом получила свое законченное выражение в Судебных уставах, но с тем изменением, что квалифицированное большинство было заменено единогласным избранием (см.: Учреждение судебных установлений. Ст. 34 // ПСЗ РИ. Собр. 2-е. Т. XXXIX. Отд-ние 2-е. СПб., 1865. № 41475).

²⁰ См.: Государственная канцелярия. 1810–1910 гг. С. 231; Государственный Совет: 1801–1901. С. 111.

²¹ См.: Там же.

²² См.: Там же. С. 112.

²³ См.: Свод замечаний министров и главноуправляющих отдельными частями на проект Учреждения судебных мест, составленный учрежденною при Государственной канцелярии Комиссией // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 58. Оп. 3. С. 1.

²⁴ Замечания министра юстиции на проект Учреждения судебных мест // Там же. Т. 59. Оп. 6. С. 4.

щих мировых судей столь важно для общества и государства, что необходимо даже стараться *поставить их выше* (курсив наш. – Авт.) лиц, которым даровано право быть избираемыми в гласные уездных земских собраний»²⁵. Вследствие чего, согласившись с замечаниями министра внутренних дел П. А. Валуева и министра юстиции Д. Н. Замятина, соединенные департаменты приняли за норму требуемого от кандидатов в мировые судьи земельного ценза пространство земли вдвое против того, которое определено для непосредственного участия в избрании гласных в уездные земские собрания (т.е. не менее 400 десятин²⁶), приравняв к этому цензу обладание также другим недвижимым имуществом в уезде ценой не ниже 15 000 руб., в городах – недвижимой собственностью, оцененной для взимания налога, в столицах – не менее 5000 руб.²⁷, а в прочих городах – не менее 3000 руб. серебром²⁸. Тем самым Государственный совет подошел даже более консервативно к вопросу об имущественном цензе для кандидатов в мировые судьи, чем министры юстиции и внутренних дел, увеличив необходимое количество земельной собственности в два раза по сравнению с размером земельной собственности, необходимым для кандидатов в депутаты уездных земских собраний.

В конечном итоге было установлено, что кандидатами в мировые судьи могли быть жители данной местности (ценз оседлости), обладавшие возрастным цензом не менее 25 лет; образовательным цензом, под которым понималось наличие образования, полученного в высших или средних учебных заведениях, или выдержали соответствующее подобному уровню образование испытание, или служебным цензом, под которым понималось необходимость прослужить не менее трех лет в таких должностях, при исправлении которых кандидаты в мировые судьи могли приобрести практические сведения в производстве судебных дел.

Особое внимание было уделено имущественному цензу, прежде всего земельному. Требуемый размер земельных владений устанавливался отдельно по каждому уезду, но нигде не опускался ниже 400 десятин. При этом в зачет принимались земельные владения не только самих кандидатов, но и их родителей, жен, даже если эти владения были расположены в разных местах²⁹. Но при этом требовалось согласие супруги в виде удостоверения с ее стороны на зачет ее земельного владения в качестве

²⁵ Журнал Государственного совета в соединенных департаментах законов и гражданских дел. 1864 г. № 48. По проекту Учреждения судебных мест // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 60. Оп. 4. С. 5.

²⁶ См.: Российское законодательство X–XX вв. : в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 8 : Судебная реформа. М., 1991. С. 86. 1 десятина составляла 1,0925 га.

²⁷ В окончательной редакции цена недвижимого имущества была увеличена для Санкт-Петербурга и Москвы до 6000 руб., в остальном же относительно имущественного ценза изменений не последовало (см.: Учреждение судебных установлений. Ст. 19).

²⁸ См.: Журнал Государственного совета в соединенных департаментах законов и гражданских дел. 1864 г. № 48. По проекту Учреждения судебных мест // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 60. Оп. 4. С. 5.

²⁹ См.: Учреждение судебных установлений. Ст. 19.

имущественного ценза ее мужа для возможности быть избранным в мировые судьи³⁰.

В целом минимальный размер земельного владения для кандидатов в мировые судьи был вдвое больше того, который требовался как одно из условий для непосредственного участия в избрании гласных в уездные земские собрания.

Эквивалентом земельной собственности являлось другое недвижимое имущество, оцениваемое в сельской местности не ниже 15 000 рублей, в городах не ниже 3000, в столицах (Москва и Санкт-Петербург) – не ниже 6000 рублей. Особо подчеркивалось, что право быть избранным в мировые судьи по недвижимому имуществу родителей предоставлялось их сыновьям только тогда, когда на долю каждого из них приходилась часть имущества в размере, определенном ст. 19³¹.

Таким образом, имущественный ценз был достаточно высоким. К примеру, чтобы быть избранным мировым судьей в Санкт-Петербурге, А. Ф. Кони пришлось приобрести 1200 десятин земли в Новгородской губернии³². В свою очередь, на заседаниях Государственного совета относительно данного вопроса отмечалось, что «главная цель ценза заключается в том, чтобы возвысить звание мирового судьи»³³.

Законодатель подробно определил также те категории лиц, которые не могли быть мировыми судьями, даже если они и удовлетворяли всем вышеуказанным цензам, а именно:

«1) состоящие под следствием или судом за преступления или проступки, а равно и подвергшиеся по судебным приговорам за противозаконные действия заключению в тюрьме или иному более строгому наказанию, и те, которые, быв под судом за преступления или проступки, влекущие за собою такие наказания, не оправданы судебными приговорами;

2) исключенные из службы по суду или из духовного ведомства за пороки, или же из среды обществ и дворянских собраний по приговорам тех сословий, к которым они принадлежат;

3) объявленные несостоятельными должниками и

4) состоящие под опекою за расточительность»³⁴.

Кроме того, не могли быть мировыми судьями «священно- и церковнослужители»³⁵, в чем, по мнению исследователей, «усматривается ограничение по роду занятий»³⁶.

³⁰ См.: Примечание к ст. 28 Учреждения судебных установлений.

³¹ См.: Учреждение судебных установлений. Ст. 20.

³² См.: *Кони А. Ф.* Мировые судьи // *Кони А. Ф.* Собр. соч. : в 8 т. М., 1966. Т. 1. С. 322.

³³ См.: Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 19 : Журнал соединенных департаментов (законов и гражданских дел) Государственного совета об основных положениях преобразования судебной части в России (1862 г. № 65). С. 73.

³⁴ Учреждение судебных установлений. Ст. 21.

³⁵ См.: Там же. Ст. 22.

³⁶ Великая реформа : к 150-летию Судебных уставов : в 2 т. Т. 1 : Устав гражданского судопроизводства / под ред. Е. А. Борисовой. М., 2014. С. 418.

Таким образом, кандидаты на должности мировых судей в соответствии с Учреждением судебных установлений 1864 г. должны были отвечать определенным требованиям, предъявляемым к их месту жительства, возрасту, уровню образования и квалификации, стажу службы в соответствующих учреждениях, имущественному положению, нравственным качествам, к роду занятий. Кроме того, собой разумеющимся явлением того времени было то, что в число кандидатов в мировые судьи включались только мужчины, что позволяет определить еще один ценз для мировых судей – по половому признаку (или половой ценз), хотя, еще раз подчеркнем, в Судебных уставах о нем ничего не сказано, но явственно следует из ментальности того времени³⁷.

³⁷ Подробнее см.: *Илюхин А. В., Илюхина В. А.* Правовой статус мировых судей в России по Судебным уставам 1864 г. // *Мировой судья*. 2010. № 1. С. 2–5 ; № 2. С. 2–4 ; *Демичев А. А.* Мировой суд в Российской империи по Судебным уставам 1864 г. // *История государства и права*. 2012. № 4. С. 36–39.

Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний России

Илюхин А. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права, международного и европейского права

E-mail: andrew062@mail.ru

Тел.: 8-905-692-91-61

Илюхина В. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права, международного и европейского права

E-mail: eva3011@bbk.ru

Тел.: 8-920-956-70-00

Academy of Law and Management of the Federal Service for Execution of Sentences of Russia

Ilyukhin A. V., Candidate of Legal Sciences Associate Professor of the Theory of State and Law, International and European Law Department

E-mail: andrew062@mail.ru

Tel.: 8-905-692-91-61

Ilyukhina V. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Theory of State and Law, International and European Law Department

E-mail: eva3011@bbk.ru

Tel.: 8-920-956-70-00

УДК 343.01

ГЕНЕЗИС ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ ДО 1917 ГОДА

А. С. Лукомская

Удмуртский государственный университет

Поступила в редакцию 10 июля 2016 г.

Аннотация: анализируются предпосылки и факторы, определяющие развитие законодательства об ответственности за экологические преступления в конкретный исторический период, с возникновения государственности у восточных славян до конца Российской империи. Выделены наиболее значимые для исследования источники права разных времен, их характерные особенности в контексте развития законодательства об ответственности за экологические преступления.

Ключевые слова: генезис, законодательство, экологические преступления, ответственность, восточные славяне, Российская империя, источник права, природные ресурсы, объект преступления, охрана окружающей среды, экологическая безопасность, экологический правопорядок.

Abstract: the article analyzes the preconditions and factors that determine the development of legislation on liability for environmental crimes in a specific historical period, from the emergence of statehood of the Eastern Slavs up to the end of the Russian Empire. The most important for the study of the sources of law of different times, their specific features, in the context of the development of the legislation on responsibility for ecological crimes.

Key words: the Genesis, legislation, environmental crime, responsibility, Eastern Slavs, the Russian Empire, sources of law, natural resources, object of crime, environmental protection, environmental security, environmental law.

С учетом неблагоприятной экологической ситуации в государстве и мире, увеличения числа совершаемых и невыявленных экологических преступлений становится особо актуальным исследование общественных отношений об ответственности за экологические преступления в их возникновении, формировании и развитии в различные исторические периоды Российского государства.

Для достижения поставленной цели, используя метод диалектики, важнейшим принципом которого, является принцип историзма, выделив условные исторические периоды, которые прошло Российское государство со своими политическими, экономическими, социальными и духовными особенностями, предпринята попытка выявить и проанализировать их влияние на динамику развития экологического законодательства в общем и ответственности за экологические преступления в частности. Не ставя перед собой задачи рассмотреть и подвергнуть анализу все периоды исторического развития Российского государства и все источники права, выделим следующие: с возникновения государственности у вос-

точных славян до формирования Русского (Московского) государства в XV–XVII вв. и период становления и расцвета Российской империи со второй половины XVII в. до первой половины XIX в. Это связано с убеждением в необходимости рассмотрения двух исторических периодов в истории Российского государства, до и после событий 1917 г., которые вместе с внедрением идей советского государства стали ключевыми, переломными и определяющими специфику направления развития законодательства в целом и экологического в частности.

Период возникновения государственности у восточных славян, который характеризовался тем, что общины, формирующие племена восточных славян, постепенно, в течение длительного времени, естественным образом создавали элементы политической, экономической, социальной, духовной надстройки, необходимые для возникновения Древнерусского государства. Несмотря на отсутствие достоверных письменных источников, дошедшие до исследователей древние мифы, сказания, легенды, тексты указывают на то, что основу взаимоотношений между человеком и природой восточных славян составляло: языческое поклонение природным объектам, явлениям, стихиям; следование приметам, суевериям и правилам естественно сложившегося традиционного рационального природопользования; климатические особенности, удобные для земледелия и скотоводства; богатые природными ресурсами места проживания общин. Позже раскол языческого мышления, произошедший в период христианизации Руси, принятие славянами чуждых византийских эталонов, ценностей, приобщение к инородной культуре привели к появлению двойных стандартов. Наряду с формальным принятием новых догматов, продолжали существовать старые, глубоко укоренившиеся языческие верования и поклонения силам природы: воде, огню, земле и др. Уничтожение языческих святынь и святилищ, сопровождавшихся насилием и принуждением, привело к отсутствию ясности, смятению и спутанности в сознании людей, к изменениям в системе ценностей восточных и западных славян, что отразилось на ходе и особенностях развития права в целом.

При изучении источников Киевской Руси IX–XII вв.: летописей, описаний иноземцев, а также выводов современных археологических исследований, Договоров Руси с Византией, дошедших до нас в составе Повести временных лет, русского летописного свода начала XII в., а также договоров руссов с греками, свидетельствующих о развитии позитивного права в Древнерусском государстве, становится понятным отсутствие конкретных норм о регулировании отношений по охране природы, объектов животного и растительного мира. При этом существовали общие положения о порядке рассмотрения дел о совершении преступления. Например, в п. 3 Договора Руси с Византией 911 г. содержатся нормы, регулирующие процессуальный порядок представления доказательств сторонами, а также правила назначения наказания за совершение преступления.

Одним из наиболее значимых для исследования развития законодательства об экологических преступлениях указанного периода явля-

ется «Русская Правда», состоявшая из «Краткой Правды», «Пространной редакции», «Сокращенной редакции», созданных около 1113 г., а также «Сокращенная редакция», переработанная приблизительно в XV в. В то время попытки государства упорядочить отношения по охране природы сосредоточивались на точечной, бессистемной разработке писаных запретительных норм и мер ответственности, которые в целом защищали имущественные права на природные ресурсы собственников. При этом адекватных мер по предупреждению, охране и восстановлению непосредственно природных объектов и их совокупности не принималось. Именно развитие частной собственности на природные ресурсы, в частности на землю, положило начало развитию отношений по охране конкретных объектов природы, но опосредовано как объектов гражданского оборота. Русская Правда устанавливала запрет на кражу дров, а не на рубку леса, так как дрова – это имущество – общественная собственность. Вместе с тем предусматривался штраф за повреждение или уничтожение борти, с позиции распространения права собственности князя на имущество в лесу. Предусматривалась ответственность за нарушение норм, косвенно регулировавших отношения по природопользованию: «кто стешет бортовые знаки или запашет между полевою, или перегородит дворовую, или срубит бортовую грань, или дуб гранный или межевой столп, с того взять в казну 12 гривен». «За борт ссеченную виновный дает 3 гривны пени в казну, за дерево пол гривны, за выдрание пчел 3 гривны, а хозяину за мед нелаженного улья 10 кун, за лаженный 5 кун»¹. В ст. 70 «Правды Ярослава» были сформулированы нормы об ответственности за посягательства на отдельные объекты животного мира, например за охоту на бобра (ст. 69)².

Пространная Правда содержала нормы, охранявшие отдельные объекты животного и растительного мира, как правило, через призму права собственности, социально-правового статуса: ст. 36 (ср. ст. 81 Пр. Пр.). Например, истребление пернатых обитателей княжеских водоемов каралось двойным штрафом – возмещением их реальной стоимости и «продажей». В этих водоемах водилась и дикая (ср. истолкование ст. 36 Пр. Пр.) и, быть может, специально выращиваемая птица – ст. 37 (ср. ст. 81 Пр. Пр.). В статье говорится также о княжеской охоте в лесах заповедников и краже княжеской охотничьей собаки, ястреба, сокола. Реальная стоимость охотничьей птицы и собаки сравнительно с высоким штрафом «за обиду» (равным стоимости княжеского коня) была ничтожна, вследствие чего ее возмещение не предусмотрено – ст. 39 (ср. ст. 82 Пр. Пр.). За незаконную порубку леса на дрова и за недозволенный сенокос взимался единый штраф без подразделения его на возмещение «убытков» и «обиду», поскольку реальная стоимость дров и сена была ничтожна (ср. ст. 37 Кр. Пр.); штраф показывал важность наказания за нарушение прав кня-

¹ Российское законодательство X–XX вв. : в 10 т. Т. 1 : Законодательство Древней Руси. М., 1984. С. 48–50.

² См.: Чернявская Т. А. Законодательные памятники России до 1917 г. Ч. 1 : «Русская Правда». М., 1997. С. 39.

жеской собственности. Статья 70 Пространной Правды указывает на защиту владельцев охотничьих угодий; в ней запрещалась охота посторонних лиц на чужой территории³.

Позже правовые начала, сформулированные в нормах Русской Правды, имели отражение в созданных правовых кодифицированных актах Псковской и Новгородской Судных грамот, Двинской и Белозерской уставных грамот, а также Судебника Казимира 1468 г. и Судебнике Ивана III.

Судебник Ивана III (1497 г.) представлял собой свод законов Русского государства, который отличался значительным развитием земельных правоотношений, а также наличием норм, согласно которым за уничтожение и повреждение лесов предусматривалось битье кнутом, а «зажигальщику животе не дать, казнить его смертною казнию».

Следующим, важным с точки зрения исследования норм об ответственности за экологические преступления, источником права является Соборное уложение 1649 г. Период его появления на правовом поле характеризуется резким скачком в развитии промышленности, металлургии, сельском хозяйстве. Строительство первых заводов на Урале и в Туле, возведение фабрик, печатных и монетных дворов, других масштабных промышленных объектов, с привлечением капитала самых крупных купцов, а впоследствии промышленников, потребовало больших затрат и вложений, в том числе природных ресурсов: земли, леса, воды и др. Эти процессы положили начало для возникновения потребности в формировании специфических норм, охраняющих окружающую среду, отдельные ее компоненты от вредоносного воздействия производственной деятельностью хозяйствующих субъектов и соответственно об ответственности за нарушение экологических норм. Как отмечают исследователи, особенностью этого периода стало то, что к XVII в. в России практически исчез собо́ль, а промысел бобра и куницы из-за почти полного уничтожения этих животных прекратился в подмосковных уездах и стал заметно сокращаться в более отдаленных районах⁴. В Соборном уложении 1649 г. появились нормы об ответственности: за ловлю рыбы в чужом пруду или садке, бобров и выдр⁵; за захват земли и ее распашку (ст. 211)⁶ и др. Соборное уложение 1649 г. содержало запрет на рубку леса и садовых деревьев в чужих угодьях (глава X, ст. 220–221), на повреждение бортовых деревьев (ст. 217–218, 239); правила о сохранении леса от пожаров (ст. 223–225), об ответственности за уничтожение и повреждение леса пожаром: «А будет кто по недружбе учнет в чьем лесу на станех огонь класти, и от того в том лесу учинится пожар, или в чьем лесу пожар учинится от конских, или иные животные от пастухов небреженьем, и таким пожаром учинят

³ Памятники русского права. Вып. 1 : Памятники права Киевского государства. X–XII вв. / сост. А. А. Зимин ; под ред. С. В. Юшкова. М., 1952. С. 103.

⁴ См.: Дулов А. В. Географическая среда и история России. М., 1983. С. 75.

⁵ См.: Российское законодательство X–XX веков. М., 1984. Т. 1. С. 73.

⁶ См.: Булдаков М. Б., Ялбулганов А. А. Природоохранные акты : от «Русской Правды» до петровских времен // Государство и право. 1996. № 8. С. 140.

поруху бортному деревью и пчелам, и зверь и птицы из того лесу тем пожаром отгонят, и в том на них будут челобитчики, и с суда сыщется про то допряма, что такой пожар от кого учинится нарошным делом, или пастуховым небреженьем, и на тех людей за такое пожарное разорение взятии пеня, что государь укажет, а истцу велети на них доправить убытки по сыску»⁷.

Позже Петру I понадобились новые источники права, содержавшие нормы об ответственности, способные обеспечить охрану конкретных объектов природы, для реализации его политических, экономических, социальных планов и идей. Данный период характеризуется ужесточением ответственности за нарушение правил пользования лесом. Так, в водохранных заповедных зонах (шириной 50 верст от больших и 20 верст от малых рек) нельзя было рубить деревья таких пород, как дуб, ильм, вяз, ясень, лиственница, карагач. Аналогичный запрет распространялся на сосны толщиной «от 12 вершков» и др. Незаконная порубка деревьев предусматривала санкцию в виде штрафа до 15 руб. за одно дерево, конфискацию имущества, наказание кнутом. Нормы о вырубке заповедных пород, поджоге леса предусматривали ответственность, вплоть до смертной казни⁸. Эти нормы должны были помочь реализовать планы Петра Великого по строительству каменной столицы, уменьшить расход древесины, который увеличился в разы в связи с потребностями в химической промышленности, кораблестроении, металлургии, отоплении и др. Например, введение ограничений и запретов, на широко используемое в сельском хозяйстве подсечное земледелие, посредством которого крестьяне на выжженной от леса земле, удобренной золой, выращивали полезные растительные культуры.

В 1732 г. Анна Иоанновна издала «Инструкцию о заводе и севе для удовольствия ее императорского величества вновь лесов», а также был создан специальный орган по вопросам охоты – Обергермейстерская императорская канцелярия, в документах которой появилась директива «Описание естественного состояния растущих в северных российских странах лесов с различными примечаниями, направлениями, как оные разводить».

Екатерина II использовала лес как объект гражданского оборота для поощрения своих подданных, отличившихся в государственных делах. При правлении Александра II в 1864 г. был разработан и принят Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. Он содержал нормы об ответственности: за засорение водоемов, за нарушение правил, связанных с размещением отходов потребления, с режимом охоты и рыболовства, за нарушение правил по добыче общедоступных и распространенных полезных ископаемых. Особое внимание, как и во времена Петра I, уделялось охране леса, предусматривалась ответственность за незаконную вырубку

⁷ Памятники Русского права. М., 1957. Вып. 6. С. 129.

⁸ См.: Пиджаков А. Ю. Охрана природы в России в IX – начале XX в. (историко-правовой очерк) // КЛИО. 1997. № 1. С. 145.

леса в запрещенных местах, переруб против назначенного в порубочном билете и др. Охраной леса с точки зрения его экономической ценности продолжали заниматься и другие правители. Александр I в 1803 г. даже учредил Практическое лесное училище.

Итак, в период возникновения государственности у восточных славян не существовало конкретных норм об ответственности за экологические преступления, а регулирование отношений по охране природы осуществлялось с помощью неписаных языческих правил, ритуалов, обычаев, связанных с естественными потребностями общин, проживающих на богатых природными ресурсами местностях.

При изучении источников Киевской Руси IX–XII вв.: летописей, описаний иноземцев, а также выводов современных археологических исследований, Договоров Руси с Византией, дошедших до нас в составе Повести временных лет, русского летописного свода начала XII в., а также договоров руссов с греками, свидетельствующих о развитии позитивного права в Древнерусском государстве, становится понятным отсутствие конкретных норм о регулировании отношений по охране природы, объектов животного и растительного мира.

Первым значимым источником для исследования развития законодательства об ответственности за экологические преступления явилась Русская Правда. В период ее существования и до XVII в. охрана природы, ее объектов осуществлялась посредством введения запретительных норм, защищавших право собственности лица на природные ресурсы, объекты гражданского оборота.

К XVII в. с развитием промышленности, металлургии, с построением первых заводов, фабрик, которые потребовали освоения новых территорий, больших затрат, в том числе природных ресурсов, появилась объективная потребность в разработке новых норм об ответственности за экологические преступления и поводы для формирования отношений по обеспечению экологической безопасности и экологического правопорядка.

За весь период – с возникновения государственности у восточных славян и до конца Российской империи – запрещающие нормы об ответственности за экологические преступления отличались разрозненностью, бессистемностью, точечностью в объектах и предметах охраны, лишь опосредованно охраняя окружающую среду и отдельные ее природные объекты.

Удмуртский государственный университет

Лукомская А. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры природо-ресурсного, аграрного и экологического права

E-mail: nastasia5555@mail.ru

Тел.: 8-912-029-29-33

Udmurt State University

Lukomsky A. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Natural Resources, Agrarian and Environmental Law Department

E-mail: nastasia5555@mail.ru

Tel.: 8-912-029-29-33

УДК 347.93

ПРИНЦИП СТАБИЛЬНОСТИ СУДЕБНЫХ АКТОВ
В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

И. А. Сенцов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 5 сентября 2016 г.

Аннотация: *проведен анализ различных подходов к пониманию идеи (принципа) стабильности судебных актов в гражданском процессе. Используются правовые позиции Конституционного Суда РФ. Обосновывается мнение о нецелесообразности использования термина «стабильность» в качестве характеристики судебных актов.*

Ключевые слова: *принцип стабильности судебных актов, совершенствование гражданского процессуального законодательства, Конституционный Суд РФ.*

Abstract: *the article analyses different points of view of the idea (principle) of stability of court decisions in civil proceedings. Legal statements of the Russian Federation Constitutional Court are used. It is proposed not to use the term «stability» as the characteristics of judicial acts.*

Key words: *principle of stability of judicial acts, improvement of the civil procedural legislation, Constitutional Court of the Russian Federation.*

Термин «стабильность», или «устойчивость», применительно к характеристике судебного акта в последние годы стал периодически появляться не только в статистических отчетах судов, но и в работах ученых-процессуалистов, а также в судебных актах судов различных уровней.

Что же такое стабильность судебных актов, и что под ней понимают научные и практические работники?

В некоторых случаях Конституционный Суд РФ прямо называет стабильность судебных актов принципом, наряду с принципами процессуальной экономии или правовой определенности¹ Президиум Высшего

¹ См., например: Пункт 3 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 19 марта 2010 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 397 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И. В. Амосовой, Т. Т. Васильевой, К. Н. Жестковой и других» ; абз. 5 п. 7 и абз. 3 п. 9.2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакас-энерго», а также жалобами ряда граждан». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Арбитражного Суда РФ также иногда использовал ссылку на принцип стабильности судебных актов при обосновании своей позиции при разрешении конкретного дела². Верховный Суд России в некоторых случаях указывает на необходимость обеспечения принципа стабильности судебных актов при пересмотре дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам³.

В то же время следует признать, что подобных прямых указаний не много. Чаще судьи, а также ученые стараются не использовать термин «принцип».

Иногда стабильность судебных актов рассматривается как некое «требование», которое нельзя нарушать⁴. И. В. Решетникова использует оборот «идея стабильности судебных актов»⁵.

Существует мнение, что стабильность судебных актов является составляющей принципа правовой определенности⁶.

С. К. Загайнова приходит к выводу, что стабильность судебных актов является качеством законной силы судебного решения⁷. По мнению Н. И. Масленниковой, законная сила судебного решения – это его стабильность, обусловленная исключительностью, неопровержимостью, преюдициальностью и обеспеченная законом обязательность его действия⁸.

Конституционным Судом РФ стабильность судебных актов ставится в один ряд с категорией «справедливость» в качестве конституционно

² См., например: постановление Президиума ВАС РФ от 14 декабря 2010 г. № 11302/10 по делу №А40-24932/01-84-131. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См., например: Определения Верховного Суда РФ от 21 марта 2014 г. № 5-КГ13-156, от 8 июня 2015 г. № 305-ЭС15-6495. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 23 апреля 2010 г. № 78-В09-39. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Интервью с председателем Федерального арбитражного суда Уральского округа, заслуженным юристом РФ, доктором юридических наук И. В. Решетниковой // Юрист. 2014. № 13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См., например: Пункт 2 постановления Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2006 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 336 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан К. А. Инешина, Н. С. Никонова и открытого акционерного общества «Нижекамскнефтехим». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Загайнова С. К. Судебные акты в гражданском и арбитражном процессе : теоретические и прикладные проблемы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

⁸ См.: Масленникова Н. И. Законная сила судебного решения в советском гражданском процессуальном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1975.

защищаемых ценностей⁹. С таким подходом в свое время соглашался и Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ¹⁰.

Э. И. Мишутина рассматривает также стабильность судебных актов как ценность правосудия, т.е. как обусловленное духовными, политическими и социально-экономическими устоями Российского государства явление, отраженное в нормах гражданского процессуального права и концентрированно выражающее представление о гражданском процессуальном праве¹¹.

По мнению И. Н. Жевак и В. Н. Гусева, значение стабильности судебных актов невозможно переоценить; стабильность судебных актов является составной частью стабильности правовой системы в государстве и, как воздух, необходима для нормального функционирования всех элементов механизма правового регулирования¹². То есть и в данном случае стабильность судебных актов признается ценностью как для правосудия, так и для общества и государства в целом.

В практической деятельности судов стабильность принятых ими решений является критерием оценки качества работы судов и даже судебной системы в целом. Председатель Верховного Суда России В. М. Лебедев довел до общественности, что в 2014 г. судами рассмотрено более 15 млн гражданских дел, в том числе 1 млн 300 тыс. дел в арбитражном судопроизводстве. При этом стабильность судебных решений превысила 97 %, в апелляционном порядке обжаловалось только 5 % решений судов общей юрисдикции и 19 % решений арбитражных. По мнению В. М. Лебедева, это можно расценивать как критерий восприятия судебных решений в обществе¹³.

На сайтах судов областей, краев, республик в составе Российской Федерации мы находим отчеты о высоких показателях стабильности судебных решений судов того или иного региона. Например, по сведениям сайта Верховного Суда Республики Бурятия, в 2015 г. стабильность решений мировых судей от числа обжалованных повысилась по сравнению

⁹ См., например: Пункт 9.2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Постановление Президиума ВАС РФ от 22 апреля 2014 г. № 12278/13 по делу № А19-625/2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ См.: Мишутина Э. И. Справедливость судебных решений в гражданском судопроизводстве : аксиологический подход // Арбитражный и гражданский процесс. 2011. № 2. С. 24.

¹² См.: Жевак И. Н., Гусев В. Г. Еще раз о проблеме устойчивости судебных актов // Вопросы экономики и права. 2010. № 4. С. 31.

¹³ Доступ к правосудию должен быть абсолютным, а порядок рассмотрения дел – простым и понятным. Председатель Верховного Суда рассказал "Ъ" о перспективах развития судебной системы // Коммерсантъ. 2015. 10 февр.

с 2014 г. на 0,4 % и составила 87,4 %; стабильность решений от числа рассмотренных дел составляет 99,9 %¹⁴. Саратовский областной суд сообщил, что стабильность определений судебной коллегии в I полугодии 2016 г. составила 100 % от числа вынесенных апелляционных определений – 584, что свидетельствует о высоком качестве принятых судебных постановлений¹⁵.

Согласно словарю иностранных слов «стабильный» (от лат. *stabilis*) означает устойчивый, постоянный, утвердившийся на определенном уровне, не меняющийся¹⁶. То есть, называя вещи своими именами, можно предположить, что стабильность (устойчивость) судебного акта – это его неизменяемость/неотменяемость.

Для критерия оценки качества работы суда или судьи неотменяемость судебного акта выглядит достаточно логично, хотя и не бесспорно.

В 1987 г. Председатель Верховного Суда СССР В. И. Теребилов отмечал, что только 5–6 % судебных приговоров и решений претерпевают серьезные изменения в вышестоящих инстанциях, что свидетельствует, о высокой стабильности приговоров и решений¹⁷. Означало ли это, что советская судебная система конца 80-х гг. XX в. была качественной и высокоэффективной? Трудно сказать. Очевидно лишь то, что эта система с ее блестящими показателями стабильности ничем не смогла помочь своему государству, которое развалилось на части и перестало существовать в конце 1991 г.

В настоящее время, как следует из современных статистических данных, стабильность судебных актов в России еще выше, она неукоснительно стремится к 100 %. По нашему мнению, этот показатель не может отражать реального положения дел в судебной системе хотя бы потому, что высокие оценки в данном случае судебная система выставляет себе сама.

В том-то и специфика судебной деятельности по осуществлению правосудия, признавал В. И. Теребилов, что ее качество, особенно когда речь идет о законности и справедливости судебных решений и приговоров, нельзя оценивать, ориентируясь лишь на изменения процентных показателей¹⁸.

Однако, к сожалению, в современной российской действительности все происходит именно так – обобщенные показатели качества работы судов различных уровней оцениваются процентным соотношением числа отмененных и измененных судебных постановлений вышестоящей ин-

¹⁴ См.: Обзор апелляционной практики по гражданским делам Верховного Суда Республики Бурятия за 12 месяцев 2015 г. URL: <http://vs.bur.sudrf.ru>

¹⁵ См.: Справка о работе судебных коллегий по гражданским и административным делам Саратовского областного суда по рассмотрению гражданских и административных дел по первой инстанции, в апелляционном порядке, дел об административных правонарушениях за I полугодие 2016 г. URL: <http://oblsud.sar.sudrf.ru>

¹⁶ Современный словарь иностранных слов. М., 1992. С. 575.

¹⁷ См.: Теребилов В. И. Законность и правосудие в СССР. М., 1987. С. 42.

¹⁸ См.: Там же. С. 205–206.

станции к общему числу вынесенных судебных постановлений нижестоящей инстанцией в отчетный период¹⁹.

Но нельзя на этом заикливаться. Необходимо внедрение более объективных методик оценки деятельности судов, тем более что исследования в этом направлении в США, Финляндии, Швеции и других странах ведутся уже несколько десятков лет²⁰. Такие инструменты оценки качества работы судов, как исполняемость судебных актов, проверка знаний судей, обращение с участниками судопроизводства, качество мотивирования судебного решения, представляются куда более предпочтительными, чем количественные статистические показатели.

В то же время вообще не использовать данные о процентах отмен/изменений судебных актов неправильно. Эти цифры дают нам важные объективные данные о результатах работы проверочных инстанций. И если процент отменяемых/изменяемых решений стремится к нулю, то это следует признавать не только предметом для гордости за низшие звенья судебной системой, но и поводом задуматься о целесообразности содержания огромного судейского аппарата вышестоящих инстанций, если результат их работы находится в границах статистических погрешностей.

Стабильность судебных актов и их законная сила. По нашему мнению, стабильность (неотменяемость) судебных актов нельзя отождествлять с их законной силой или относить к ее свойствам. В современном российском арбитражном процессе существуют одна ординарная и две экстраординарные инстанции, имеющие возможность отменить или изменить вступившее в законную силу решение суда; в гражданском процессе таких инстанций три, правда, ординарных среди них нет. Тем не менее при наличии трех вышестоящих судебных инстанций, образованных именно для пересмотра вступивших в силу судебных актов, вряд ли следует рассматривать стабильность (несменяемость) решения как свойство его законной силы.

Изменится ли ситуация, если стабильность рассматривать в узком смысле слова, т.е. понимать под ней невозможность отмены или изменения решения не вышестоящими судами, а самим судом, вынесшим решение? После провозглашения резолюции суда по существу дела, писал Е. А. Нефедьев, судебное установление не может само ни отменить, ни изменить ее²¹. Такую «узкую» стабильность некоторые авторы именуют «неизменностью»²² и нарекают свойством законной силы решения суда²³. Однако свойство неизменности возникает автоматически с момента при-

¹⁹ См.: Пункт 7.1 Инструкции по ведению судебной статистики : утв. приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29 декабря 2007 г. № 169. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ См., например: *Потапов С. А.* Вопросы повышения качества работы судов // Вестник Тамбовского ун-та. Серия: Гуманитарные науки. 2015. № 10. С. 173–179.

²¹ См.: *Нефедьев Е. А.* Учебник русского гражданского судопроизводства. Краснодар, 2005. С. 325.

²² См.: Там же.

²³ См.: *Афанасьев С. Ф., Зайцев А. И.* Гражданское процессуальное право : учеб. для бакалавров. М., 2013. С. 339.

нятия решения и обуславливает невозможность для судьи (суда) самому изменять или отменять принятое им решение²⁴. То есть «неизменность» возникает все-таки до вступления решения в законную силу.

Как указывалось выше, получила распространение идея о том, что стабильность судебных актов – это конституционно защищаемая общественная ценность, ценность правосудия. Учитывая, что речь идет о правовой позиции Конституционного Суда РФ, следует исходить из того, что Конституция РФ должна подразумевать подобное толкование, хотя найти в ее тексте что-то подобное не просто.

В ч. 3 ст. 50 Конституции России закреплено право осужденного на пересмотр приговора вышестоящим судом. Право проигравшего в суде истца или ответчика на пересмотр судебного решения в Конституции России прямо не указано, что не должно толковаться как отрицание или умаление этого права.

Можно ли с уверенностью утверждать, что неотменяемость (или недопустимость отмены) судебных актов является, наряду со справедливостью, одной из важнейших ценностей нашего правосудия и государства вообще? И следует ли признать, что неотменяемость судебных актов защищается Конституцией? Вряд ли. Такая постановка вопроса выглядит неубедительно, а ведь мы всего лишь заменили термин на вполне точный синоним. Вероятно, Конституционный Суд РФ все-таки вкладывает несколько иной смысл в определение стабильности судебных актов.

Согласно п. 9 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П общеправовой принцип правовой определенности предполагает стабильность правового регулирования и исполнимость вынесенных судебных решений²⁵.

В постановлении от 20 февраля 2006 г. № 1-П Конституционный Суд РФ ссылается на практику Европейского суда по правам человека, по мнению которого действие принципа правовой определенности предполагает стабильность судебных актов, вступивших в законную силу, что, в свою очередь, обуславливает перенос основного бремени пересмотра решений судов на ординарные судебные инстанции – апелляционную и кассационную с соблюдением в качестве основополагающих принципов окончательности и стабильности решений, вступивших в законную силу; отступления от указанных принципов возможны только по обстоятельствам существенного и неопровержимого характера в целях исправления судебной ошибки²⁶.

²⁴ См.: *Афанасьев С. Ф., Зайцев А. И.* Указ. соч. С. 342.

²⁵ См.: Абзац 7 п. 9.2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁶ См.: Абзац 8 п. 2 постановления Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2006 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 336

В данном случае Конституционный Суд РФ имеет в виду не ту «стабильность», которая фигурирует в судебной статистике в виде критерия качества судейской работы, поскольку речь в постановлении идет о стабильности судебных актов, *уже вступивших в законную силу*. Не вступившее в силу решение вообще не может быть стабильно (неотменяемо), поскольку для него специально предусмотрен ординарный механизм пересмотра (будь то апелляция или кассация). Поэтому в апелляционных определениях и постановлениях категорически не должны фигурировать выводы следующего содержания: *«исходя из стабильности судебных актов... судебная коллегия определила решение по делу оставить без изменения, апелляционную жалобу – без удовлетворения»*²⁷. Следует признать, что подобных примеров в опубликованной судебной практике относительно немного. Значительно чаще судьи второй инстанции ссылаются на стабильность судебных актов, когда приходят к выводу об отсутствии уважительных причин для восстановления срока на обжалование вступившего в законную силу решения.

Под стабильностью судебных актов, которую Конституционный Суд РФ возносит до категории «справедливость», включает в сферу действия общеправового принципа правовой определенности и фактически признает самостоятельным принципом гражданского процесса, имеется в виду правило о недопустимости пересмотра уже прошедшего через ординарную инстанцию и вступившего в законную силу судебного акта, за исключением случаев очевидной и неопровержимой судебной ошибки.

По нашему мнению, с таким подходом согласиться нельзя.

Во-первых, как бы ни была ценна стабильность судебного решения, ее нельзя ставить на одну ступень с категорией справедливость. В любые времена и в любой стране не сложно представить неправосудное решение, устоявшее под градом доводов отчаявшихся апеллянтов и кассаторов, будучи поддержанным судьями вышестоящих инстанций. Повязка на глазах фемиды в высоких судах может символизировать не только беспристрастность, когда суд не видит самих тяжущихся, но и безразличие, когда суд не видит ни вынесенного решения, ни доводов о его несправедливости.

Во-вторых, принцип стабильности судебного решения противоречит российской процессуальной концепции пересмотра судебных актов. Как уже указывалось выше, в современном гражданском и арбитражном процессах существуют по три инстанции для пересмотра вступивших в законную силу судебных актов, что никак не способствует их стабильности. В данном случае скорее следует согласиться с В. С. Анохиным, который обращает внимание на то, что в качестве одного из принципов арбитраж-

Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан К. А. Инешина, Н. С. Никонова и открытого акционерного общества «Нижекамскнефтехим». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Иркутского областного суда от 20 сентября 2013 г. по делу № 33-7302-13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ного процесса законодательство закрепляет возможность многократного пересмотра, проверки правильности решений арбитражных судов в трех инстанциях²⁸. Если же мы действительно стремимся к стабильности судебных актов, то следует отказаться от такого числа инстанций.

В-третьих, провозглашение и популяризация идеи стабильности судебного решения, по нашему мнению, создает неверное представление у общества о сути этого явления. Возможно, проблема в термине «стабильность», который представляется неудачным, так как воспринимается неодинаково.

По убеждению И. В. Решетниковой, председателя арбитражного суда Уральского округа, судья проверочной инстанции (апелляция и кассация) должен знать, как важно максимально сохранять стабильность судебных актов²⁹. Отсутствие стабильности судебных актов, под которым понимаются их частные отмены и изменения, приводят к нестабильности правосудия³⁰. То есть судьи воспринимают стабильность как некий ориентир – стараться максимально, где возможно, сохранять вынесенные первой инстанцией решения. Как уже указывалось, это не свидетельствует о качестве судебной системы и не приводит к стабильности правосудия. Наоборот, это оказывает ему «медвежью услугу».

Профессиональное юридическое сообщество в ответ на растущие год от года проценты «стабильности» сформулировало свою правовую аксиому: все решается в суде первой инстанции. Жалобы на решения подаются, но скорее для проформы либо чтобы потянуть время. Идея стабильности судебных актов убивает доверие к проверочным инстанциям.

Итак, как справедливо отмечает А. Ф. Воронов, главное, из чего непременно следует исходить при определении принципа, – это то, что принцип является нормой права³¹. Таким образом, де-юре принципа стабильности судебных актов у нас нет. В процессуальных кодексах нет правил о необходимости сохранения решений любой ценой. Но де-факто данный принцип существует, причем это не скрывается и даже является предметом гордости нашей судебной системы.

Нет сомнений, что судебное решение должно отвечать требованиям правовой определенности, но не такой высокой ценой. Понимание идеи стабильности судебных актов должно быть пересмотрено. Пересмотрено

²⁸ См.: *Анохин В. С.* Предприниматель и Арбитражный суд : учеб.-практ. пособие. М., 1998. С. 32.

²⁹ См.: Интервью с председателем Федерального арбитражного суда Уральского округа, заслуженным юристом РФ, доктором юридических наук И. В. Решетниковой // *Юрист.* 2014. № 13. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

³⁰ См.: *Решетникова И. В.* Судебные реформы XIX и XX вв. в области гражданского судопроизводства // *Кодификация российского частного права / под ред. Д. А. Медведева.* М., 2008. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

³¹ См.: *Воронов А. Ф.* Принципы гражданского процесса : прошлое, настоящее, будущее. М., 2009. С.12.

должно быть и название – от термина «стабильность» целесообразно отказаться. Полагаем, что речь может идти о *принципе недопустимости произвольного пересмотра судебного акта*, т.е. пересмотра по правилам и основаниям, не предусмотренным законом либо противоречащим ему. Отмена судебного акта в ординарной инстанции должна рассматриваться как обычная практика, как норма, а не как чрезвычайное происшествие. В то же время должны пресекаться:

– отмены правильных по существу решений по формальным основаниям;

– немотивированные отмены судебных постановлений (как и немотивированные отклонения доводов апелляционных, кассационных и надзорных жалоб);

– восстановления сроков на обжалование судебных актов в отсутствие законных оснований;

– необоснованные пересмотры судебных актов при отсутствии новых или вновь открывшихся обстоятельств;

– двойные стандарты при пересмотре судебных актов по схожим делам, особенно в экстраординарных инстанциях.

Обращаем внимание, что действующее процессуальное законодательство содержит все вышеизложенные требования, т.е. ничего не надо менять. Верховному Суду РФ нужно добиться, чтобы эти нормы «работали», и делать это надо, в первую очередь, личным примером.

Воронежский государственный университет

Сенцов И. А., преподаватель кафедры гражданского права и процесса

E-mail: nsentsova@mail.ru

Тел.: 8(473)277-71-60

Voronezh State University

Sentsov I. A., Lecturer of the Civil Law and Process Department

E-mail: nsentsova@mail.ru

Tel.: 8(473)277-71-60

РАССМОТРЕНИЕ АРБИТРАЖНЫМИ СУДАМИ ЗАЯВЛЕНИЙ
ОБ ОСПАРИВАНИИ СДЕЛОК ДОЛЖНИКА
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОЦЕДУРЫ НАБЛЮДЕНИЯ

Ю. М. Саенко

Саратовская государственная юридическая академия

Поступила в редакцию 23 марта 2015 г.

Аннотация: рассмотрен ряд вопросов, возникающих в судебной практике арбитражных судов при рассмотрении соответствующих заявлений арбитражного управляющего об оспаривании сделок должника. Исследуются и анализируются материальные и процессуальные предпосылки предъявления и рассмотрения подобных заявлений. Представлены рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: оспаривание сделок должника, процедура наблюдения, временный управляющий, арбитражный суд.

Abstract: in this article is considered a number of issues arising in the judicial practice of arbitration of courts handling relevant statements of arbitration manager contesting the debtor's transactions considered. The material and procedural preconditions presentation and consideration of such statements are investigated and analyzed. The recommendations for improvement of the existing legislation in this area are provided.

Key words: challenging the debtor's transactions, observation procedure, the temporary manager, the arbitral tribunal.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127 «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон, Закон 2002 г.), наблюдение представляет собой самостоятельную процедуру, которая применяется в деле о несостоятельности (банкротстве) к должнику в целях обеспечения сохранности его имущества, проведения его финансового анализа, а также составления реестра требований кредиторов и проведения их первого собрания¹.

Как обоснованно отмечает К. Б. Кораев, сущность процедуры наблюдения связана с таким признаком современного российского законодательства о несостоятельности (банкротстве), как возможность проведения в рамках дела о банкротстве восстановительных (реорганизационных) процедур. Данное положение означает, что указанная процедура прежде всего направлена на выявление возможных перспектив осуществления восстановительных мероприятий. В связи с этим главной целью наблюдения является осуществление анализа финансового состояния должника для определения возможности (невозможности) восстановления платежеспособности должника в порядке и сроки, установленные Законом 2002 г.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43. Ст. 4190 ; 2014. № 11. Ст. 1098.

В ходе проведения анализа финансового состояния должника можно сделать определенный вывод о материальной основе дела о банкротстве и о возможности (невозможности) восстановления платежеспособности должника, а также удовлетворения требований кредиторов. Так как результаты финансового анализа должника представляются временным управляющим его кредиторам, то в качестве производной от главной цели процедуры наблюдения является цель проведения первого собрания кредиторов, на котором и принимается решение о дальнейшей судьбе должника.

Таким образом, наблюдение представляет собой специальную процедуру несостоятельности (банкротства), появление которой связано с возникновением в конкурсном производстве реабилитационных процедур, которые требуют предоставления конкурсным кредиторам специальной информации с целью принятия решения о введении восстановительной или ликвидационной процедуры².

Процедура наблюдения вводится арбитражным судом по результатам рассмотрения обоснованности заявления о признании должника банкротом (ч. 3 ст. 48 Закона 2002 г.). В своем определении о введении процедуры наблюдения арбитражный суд утверждает также кандидатуру временного управляющего (ч. 2 ст. 49 Закона 2002 г.).

Необходимо отметить, что временный управляющий является самостоятельным лицом, участвующим в деле о банкротстве (ч. 1 ст. 34 Закона 2002 г.). Данное лицо обладает большим комплексом прав и обязанностей, которые, по нашему мнению, условно можно разделить на общие и специальные. Общие права и обязанности характерны для арбитражных управляющих вне зависимости от осуществляемой процедуры несостоятельности (банкротства), в том числе и для временного управляющего при осуществлении процедуры наблюдения. Указанные права и обязанности приведены в ч. 1 и 2 ст. 20.3 Закона 2002 г. Что касается специальных прав и обязанностей временного управляющего, то последние соответственно зафиксированы в ст. 66 и 67 Закона.

При этом роль арбитражного суда в процедуре наблюдения во многом опосредована необходимостью контроля судом соблюдения временным управляющим своих прав и обязанностей.

Как обоснованно отмечает профессор Т. А. Григорьева, между арбитражным судом и временным управляющим возникают юридические правоотношения, которые имеют соответствующие последствия как для самого должника, так и для конкурсных кредиторов³.

Так, в силу ч. 1 ст. 66 Закона 2002 г. одним из полномочий временного управляющего является предъявление в компетентный арбитражный суд от своего имени требования о признании недействительными сделок и решений, а также требования о применении последствий недействи-

² См.: *Коравев К. Б.* Правовой статус конкурсных кредиторов в деле о банкротстве. М., 2010. С. 37.

³ См.: *Арбитражный процесс : учеб. для вузов / под ред. Т. А. Григорьевой.* М., 2007. С. 34.

тельности ничтожных сделок, которые были заключены или исполнены должником с нарушением требований, установленных ст. 63 и 64 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

По общему правилу, закрепленному в ч. 1 ст. 64 Закона 2002 г., введение процедуры наблюдения не является основанием для отстранения руководителя должника и иных органов управления должника от занимаемых должностей, которые продолжают осуществлять свои полномочия с ограничениями, установленными п. 2 и 3 настоящей статьи.

Органы управления должника полномочны совершать только с письменного согласия временного управляющего сделки или несколько взаимосвязанных между собой сделок, которые связаны с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения прямо либо косвенно имущества должника, балансовая стоимость которого составляет более пяти процентов балансовой стоимости активов должника на дату введения наблюдения, а равно связанных с получением и выдачей займов (кредитов), выдачей поручительств и гарантий, уступкой прав требования, переводом долга, а также с учреждением доверительного управления имуществом должника (ч. 2 ст. 64 Закона 2002 г.).

Таким образом, при введении арбитражным судом процедуры наблюдения сохраняется некий «дуализм» в управлении юридическим лицом, связанный с разграничением полномочий руководителя должника и временного управляющего. При этом временный управляющий не становится органом управления юридического лица⁴.

В научной литературе отмечается существенный недостаток действующего процессуального законодательства, связанный с подобным разграничением полномочий. Наличие необходимости согласования руководителем организации с временным управляющим совершаемых им сделок приводит к затягиванию процедуры наблюдения, недобросовестному выполнению руководителем организации своих обязанностей, что может повлечь за собой отсутствие какой-либо возможности восстановления платежеспособности должника в результате реорганизационных процедур⁵.

По нашему мнению, в целях сохранения платежеспособности должника и надлежащего формирования возможной конкурсной массы представляется более целесообразным полностью передать функции управления юридическим лицом временному управляющему.

Рассмотрим обстоятельства, которые должны быть установлены арбитражным судом при рассмотрении соответствующих заявлений временного управляющего о признании недействительными сделок, заключенных должником с нарушением требований Федерального закона.

Действующая формулировка ст. 66 Закона 2002 г. не позволяет сделать однозначный вывод о том, какие именно из упомянутых нарушений дают основания для оспаривания совершенных сделок, а какие подразу-

⁴ См.: Ломакин Д. В. Корпоративные правоотношения : общая теория и практика ее применения в хозяйственных обществах. М., 2008. С. 317.

⁵ См.: Там же. С. 115.

мевают ничтожность сделки и применение последствий недействительности последних⁶. Для ответа на данный вопрос необходимо прежде всего обратиться к действующей правоприменительной практике.

Несмотря на создание в российской судебной системе с 6 августа 2014 г. объединенного Верховного Суда, постановления Пленума и Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ сохраняют свою силу, если последние не отменены Верховным Судом РФ⁷. Аналогичное положение закреплено и в Федеральном конституционном законе от 4 июня 2014 г. № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и ст. 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации»⁸, а также нашло отражение в ч. 4 ст. 170 действующего Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – АПК РФ), согласно которой в мотивировочной части решения арбитражного суда могут содержаться ссылки на постановления Пленума Верховного Суда РФ и сохранившие силу постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам судебной практики, а также на постановления Президиума Верховного Суда РФ и сохранившие силу постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ⁹.

На основании вышеизложенного, обратимся к сложившейся судебной практике Высшего Арбитражного Суда РФ.

Во многом правовую определенность относительно разграничения оспоримых и ничтожных сделок внесло Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 апреля 2009 г. № 129 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами положений абзаца второго пункта 1 статьи 66 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», которое определило исчерпывающий перечень оспоримых и ничтожных сделок¹⁰.

В силу положений отмеченного выше Информационного письма, в качестве ничтожных сделок арбитражные суды по заявлению временного управляющего обязаны квалифицировать сделки: нарушающие запрет, установленный абзацем пятым п. 1 ст. 63 Закона; сделки по удовлетворению требований учредителя (участника) должника о выделе доли (пая) в имуществе должника в связи с выходом из состава учредителей (участ-

⁶ См.: Новоселова Л. А. Сделки уступки права (требования) в коммерческой практике. Факторинг. М., 2013. С. 416.

⁷ О Верховном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6. Ст. 550.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 23. Ст. 2921.

⁹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ с изм. от 28.06.2014 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012 ; 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3392.

¹⁰ О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами положений абзаца второго пункта 1 статьи 66 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) : информационное Письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 апреля 2009 г. № 129 // Вестник ВАС РФ. 2009. № 7.

ников), по выкупу либо приобретению должником размещенных акций или выплате действительной стоимости доли (пая); нарушающие запрет, установленный абзацем восьмым п. 1 ст. 63 Закона; сделки, направленные на изъятие собственником имущества должника – унитарного предприятия принадлежащего должнику имущества; нарушающие запрет, установленный абзацем пятым п. 3 ст. 64 Закона; сделки, направленные на удовлетворение требований, основанных на решениях о выплате дивидендов, доходам по долям (паям), решениях о распределении прибыли между учредителями (участниками) должника, принятых после даты введения наблюдения; договоры простого товарищества, заключенные после даты введения наблюдения (абзац девятый п. 3 ст. 64 Закона).

Все остальные сделки, в частности предусмотренные п. 2 ст. 64 Закона, совершенные органами управления должника без письменного согласия (разрешения) временного управляющего, должны признаваться арбитражными судами оспоримыми¹¹.

Отмеченное выше разграничение оспоримых и ничтожных сделок должника имеет большое значение в практике государственных арбитражных судов.

В качестве иллюстрации приведем следующий пример из практики арбитражных судов, представленный в постановлении Федерального арбитражного суда Западно-сибирского округа от 21 апреля 2010 г. по делу № А 27-14353/2009 г.¹²

Юридическое лицо (истец) обратилось в арбитражный суд к другой организации (ответчику), в отношении которой была введена процедура наблюдения, с требованием о взыскании задолженности по договору займа. Решением суда первой инстанции и постановлением суда апелляционной инстанции заявленные требования были удовлетворены в полном объеме.

Не согласившись с отмеченными судебными актами, временный управляющий обратился с жалобой в суд кассационной инстанции. В обоснование своих требований временный управляющий отметил, что, по его мнению, истец не доказал надлежащим образом факт передачи денежных средств ответчику, а равно отметил, что сделка была совершена ответчиком в период процедуры наблюдения, и договор займа мог быть заключен исключительно с согласия временного управляющего.

Суд кассационной инстанции с подобной позицией кассатора не согласился, отметив, что в данном случае договор займа является не ничтожной, а оспоримой сделкой, следовательно, доводы временного управляющего относительно ничтожности договора займа являются необоснованными, поскольку временный управляющий должника в установленном законом порядке не оспорил совершенную органом управления общества сделку займа, и следовательно, в рамках настоящего дела

¹¹ См.: *Дорохина Е. Г.* Недействительность сделок в рамках Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» // Закон. 2008. № 6. С. 28.

¹² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

не вправе ссылаться на ее недействительность. На основании вышеизложенного, а также с учетом того, что истцом были представлены допустимые доказательства передачи денежных средств ответчику, суд пришел к выводу об отсутствии оснований для отмены судебных актов нижестоящих арбитражных судов.

Другим спорным моментом с точки зрения правоприменительной практики является определение арбитражным судом надлежащего субъектного состава, т.е. круга лиц, полномочных подавать подобное заявление, а равно их процессуального положения.

В силу п. 1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 апреля 2009 г. № 32 «О некоторых вопросах, связанных с оспариванием сделок по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – постановление № 32), в предусмотренных Законом 2002 г. случаях временный управляющий полномочен от своего имени предъявлять в арбитражные суды иски о признании сделок должника недействительными и применении последствий недействительности ничтожных сделок (абзац второй п. 1 ст. 66 Закона).

Так как признание сделки должника недействительной имеет непосредственное влияние на права и обязанности должника, а применение последствий ее недействительности непосредственно возлагает на него определенные юридические обязанности, ответчиком или одним из ответчиков по иску арбитражного управляющего должен быть должник. При предъявлении арбитражным управляющим от своего имени иска, связанного с недействительностью сделки, без указания должника в качестве одного из ответчиков, арбитражный суд по ходатайству сторон или с согласия истца на основании абзаца первого ч. 2 ст. 46 АПК РФ должен привлечь должника к участию в деле в качестве другого ответчика.

При этом необходимо отметить, что в случае предъявления временным управляющим от своего имени иска, связанного с недействительностью сделки должника, решение суда об удовлетворении этого иска без привлечения должника в качестве одного из ответчиков подлежит отмене как принятое в отношении прав и обязанностей лица, не привлеченного к участию в деле (п. 4 ч. 4 ст. 270, п. 4 ч. 4 ст. 288 АПК РФ)¹³.

Как следует из анализа отмеченного выше постановления, Высший Арбитражный Суд РФ считает необходимым привлечь должника в качестве ответчика (соответчика) ввиду того, что судебный акт о признании сделки недействительной затрагивает его права и обязанности.

В свою очередь отметим, что подобная позиция ВАС РФ не представляется в полной мере обоснованной. Ответчик в арбитражном судопроизводстве представляет одну из сторон спора, которая имеет прямой мате-

¹³ О некоторых вопросах, связанных с оспариванием сделок по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)»: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 апреля 2009 г. № 32 с изм. от 30.07.2013 // Вестник ВАС РФ. 2009. № 7; Экономика и жизнь. 2013. № 33.

риальный юридический интерес в разрешении возникшего спора в свою пользу¹⁴.

При этом тот факт, что судебный акт арбитражного суда о признании сделки недействительной затрагивает права и обязанности должника, не свидетельствует о том, что должник (ответчик) обладает прямым материальным интересом в разрешении спора в свою пользу. Во многом это опосредовано уже обозначенным выше «дуализмом» в управлении организации – должника между временным управляющим и руководителем организации. С учетом того обстоятельства, что подобные иски подаются временным управляющим от своего имени, а не от имени должника, последний может и не обладать юридическим интересом в разрешении спора.

На основании вышеизложенного, по нашему мнению, привлечение организации-должника именно в качестве ответчика (соответчика) не представляется в полной мере обоснованным. С учетом того, что будущим судебным актом могут быть затронуты его права и обязанности, целесообразным будет выглядеть привлечение последнего именно в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора (ст. 51 АПК РФ).

Что касается субъектного состава, полномочного обращаться в арбитражные суды с подобными исками, указанное право принадлежит исключительно временному управляющему. Исковые заявления подаются временным управляющим в арбитражный суд либо по своей инициативе, либо по решению собрания (комитета) кредиторов.

В силу п. 3 постановления № 32, в соответствии с абзацами третьим и четвертым ч. 1 ст. 52 АПК РФ, прокурор полномочен обращаться в суд с исковыми заявлениями, связанными с недействительностью сделок должника по общим основаниям недействительности сделок, предусмотренным гражданским законодательством. Так как Закон 2002 г. не называет ни прокурора, ни должника в числе лиц, которые обладают правом на обращение в суд с исками, связанными с недействительностью сделок должника по специальным основаниям, предусмотренным Законом, прокурор не может обращаться в арбитражный суд с такими исками, когда должник или кредитор относятся к категориям лиц, поименованным в абзацах третьем и четвертом ч. 1 ст. 52 АПК РФ.

По нашему мнению, в целях повышения возможности сохранения платежеспособности должника представляется более целесообразным предоставить возможность обращаться с подобными исковыми заявлениями не только временному управляющему, но и непосредственно конкурсным кредиторам, должнику и прокурору.

Еще одним спорным вопросом, возникающим в правоприменительной практике арбитражных судов, является вопрос оснований для признания сделок недействительными, а также процессуального срока предъявления подобных требований.

¹⁴ См.: Арбитражный процесс : учебник / К. М. Арсланов [и др.] ; отв. ред. Д. Х. Валеев, М. Ю. Челышев. М., 2010. С. 79.

Во многом возникновение отмеченного выше вопроса связано с внесением в действующий Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» новой главы III.1 – «Оспаривание сделок должника», которая была введена Федеральным законом от 28 апреля 2009 г. № 73-ФЗ¹⁵.

Согласно п. 30 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 декабря 2010 г. № 63 «О некоторых вопросах, связанных с применением главы III.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – постановление № 63), в силу ст. 61.9 Закона 2002 г. заявление об оспаривании сделки по правилам главы III.1 закона о несостоятельности (банкротстве) может быть подано в арбитражный суд внешним управляющим или конкурсным управляющим.

В связи с этим заявление об оспаривании сделки на основании ст. 61.2 (оспаривание подозрительных сделок должника) или 61.3 (оспаривание сделок должника, влекущих за собой оказание предпочтения одному из кредиторов перед другими кредиторами) закона о банкротстве может быть подано только в процедурах внешнего управления или конкурсного производства. В процедурах наблюдения или финансового оздоровления по основаниям, предусмотренным ст. 61.2 или 61.3 закона о банкротстве, сделки (в том числе совершенные после введения этих процедур) оспорены быть не могут; в случае поступления соответствующего заявления временного или административного управляющего об оспаривании сделки по таким основаниям в этих процедурах суд обязан вынести определение об оставлении его без рассмотрения применительно к п. 7 ч. 1 ст. 148 АПК РФ.

При этом судам следует иметь в виду, что Закон 2002 г. предусматривает также возможность оспаривания сделок, совершенных в ходе процедуры наблюдения (абзац второй п. 1 ст. 66 Закона 2002 г.).

По указанным специальным основаниям сделки могут быть оспорены в ходе соответствующих процедур по правилам главы III.1 закона о банкротстве в деле о банкротстве¹⁶.

Анализируя отмеченные выше положения, необходимо отметить наличие определенных противоречий в позиции суда. С одной стороны, суд отмечает, что заявление об оспаривании сделки по правилам главы III.1 закона о банкротстве может быть подано в арбитражный суд только внешним или конкурсным управляющим, а с другой – позволяет временному управляющему оспаривать сделки должника, совершенные последним с нарушением требованием ст. 63 и 64 Закона 2002 г. именно в порядке главы III.1 закона о банкротстве в деле о банкротстве.

Отмеченная выше правовая коллизия неоднократно выступала предметом научной дискуссии. Так, О. Ю. Скворцов, исследуя отмеченные выше положения постановления № 63, делает вывод о том, что времен-

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 18 (ч. 1). Ст. 2153.

¹⁶ О некоторых вопросах, связанных с применением главы III.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 декабря 2010 г. № 63 с изм. от 30.07.2013 // Вестник ВАС РФ. 2011. № 3 ; Солидарность. 2013. № 31.

ный управляющий полномочен оспаривать совершенные должником сделки как по общим основаниям, предусмотренным гражданским законодательством, так и по специальным основаниям, установленным законодательством о банкротстве. При этом, по мнению ученого, оспариваться могут как сделки, которые совершены после введения наблюдения, так и сделки, которые совершались до возбуждения дела о несостоятельности¹⁷.

По нашему мнению, подобное толкование нормы закона и судебной практики не представляется в полной мере обоснованным.

Полагаем, с учетом буквального толкования положения постановления № 63 арбитражным судам Российской Федерации необходимо учитывать, что в рамках осуществления процедуры наблюдения временный управляющий может оспаривать лишь сделки, совершенные после введения процедуры наблюдения и которые нарушают специальные требования Закона 2002 г., а именно ст. 63 и 64.

Оспаривание же сделок должника по общим основаниям, предусмотренным гражданским законодательством до принятия заявления о признании должника банкротом с учетом положений главы III.1 Закона возможно лишь в процедурах внешнего управления и конкурсного производства.

Во избежание двусмысленного толкования отмеченных выше правовых норм, по нашему мнению, Верховный Суд РФ должен вынести соответствующее постановление Пленума по вопросам толкования рассмотренных выше норм.

¹⁷ См.: Комментарий к Федеральному закону «О несостоятельности (банкротстве)» (постатейный) / А. Ю. Бушев [и др.] ; под ред. В. Ф. Попондопуло. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 24.

Саратовская государственная юридическая академия

Саенко Ю. М., аспирант кафедры арбитражного процесса

E-mail: andrusenko 1987@inbox.ru

Тел.: 8-937-630-67-77

Saratov State Academy of Law

Saenko Yu. M., Post-graduate Student of the Arbitration Process Department

E-mail: andrusenko 1987@inbox.ru

Tel.: 8-937-630-67-77

УДК 349.2

ПРАВО РАБОТНИКОВ УЧАСТВОВАТЬ В УПРАВЛЕНИИ ОРГАНИЗАЦИЕЙ: ОТ ДЕКЛАРАЦИИ К ГАРАНТИИ

О. Н. Бабаева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 5 октября 2016 г.

Аннотация: анализируется процесс зарождения и развития института участия работников в управлении организацией. Исследуются наиболее положительно зарекомендовавшие себя на практике формы участия коллектива работников в управлении организацией.

Ключевые слова: работники, работодатель, права работников, профсоюзный комитет, формы участия работников в управлении организацией, система управления организацией, трудовой коллектив, системы производственной демократии.

Abstract: process of origin and development of institute of participation of workers in management of the organisation is analyzed. The forms which have most positively proved in practice of participation of collective of workers in management of the organisation are researched.

Key words: employees, employer, job rights, trade-union committee, forms of participation of workers in management of the organisation, control system of the organization, labour collective, systems of industrial democracy.

Важнейшей характеристикой системы управления организацией и трудовым коллективом является участие членов коллектива в управлении организацией (подразделением). Возможность участия работников в управлении организацией базируется на положениях Всеобщей декларации прав человека 1948 г.

В. Люттербах, руководитель Европейского отдела Бюро активности наемных работников в Международной организации труда, выступая на научно-практической конференции «Участие работников в управлении предприятиями в России и странах ЕС», высказал мнение о том, что «Участие наемных работников» (workers participation) – довольно многогранное понятие, которое используют в самых разных смыслах, или это – незавершенный пазл и указал его элементы¹:

- участие наемных работников на уровне компании в наблюдательных советах;
- получение информации и участие в консультациях на предприятии, а также участие в принятии решений через производственные советы;

¹ См.: Люттербах В. Производственная демократия и участие работников в управлении предприятием : современные подходы // Центр социально-трудовых прав (ЦСТП) [интернет-сайт]. URL: <http://trudprava.ru/expert/article/> (дата обращения: 10.04.2016).

- социальная ответственность компаний (CSR) и формы добровольного участия, закрепленного в законах участия;
- участие наемных работников в капитале компании (общеекономические модели или финансовое участие, например через пенсионные фонды);
- некоторые эксперты считают также тарифные переговоры классической формой социального диалога и тем самым элементом участия работников в управлении;
- трехсторонние переговоры в периоды экономических или социально-политических кризисов.

Значительную роль в становлении и внедрении в национальную и международную практику систем участия работников в управлении организацией сыграли нормы и рекомендации Международной организации труда (далее – МОТ), направленные на расширение прав трудящихся. К таким документам относятся Конвенция № 154 «О содействии коллективным переговорам» (1981), Рекомендация № 94 «О консультациях и сотрудничестве между предпринимателями и трудящимися на уровне предприятия» (1952), Рекомендация № 129 «О связях между администрацией и трудящимися на предприятии» (1967), Конвенция № 135 и Рекомендация № 143 «О защите прав представителей трудящихся на предприятии и предоставляемых им возможностях» (1971).

МОТ, обобщив разнообразные международные, региональные и иные исследования, выявила различие концепций, правил, институтов и практики привлечения работников к участию в управлении в разных странах, затрудняющее принятие международного соглашения по этому вопросу. Термин «участие в управлении» используется МОТ при анализе отношений, возникающих на уровне организации. В тех случаях, когда речь идет об отношениях с ассоциациями представителей работников, создаваемых для реализации их интересов на макроэкономическом уровне, участвующих в совместных консультациях и взаимодействующих с работодателями, этот термин не употребляется².

Кроме того, с позиций формализованной терминологии, выработанной МОТ, термин «участие работников в принятии решений на уровне организации» (*workers' participation in decisions within undertakings*) предпочтительнее термина «рабочее участие» (*workers' participation*). Тем самым подчеркивается, что речь идет именно об участии в принятии решений, а не о схемах участия работников в прибыли³.

Институт участия работников в управлении организацией представляет собой совокупность правовых норм, позволяющих трудовому кол-

² См.: *Schregle Joannes*. Collective bargaining and workers' participation : the position of the ILO // *Comparative labor law journal*. Summer. 1993. P. 434–438.

³ Следует отметить, что вопросы участия работников в прибыли, строго говоря, лишь косвенно относятся к участию работников в управлении организацией. Однако введение в организации различных систем участия в прибыли является правом работодателя, которое реализуется им в различных, произвольно избранных формах и не может определяться централизованно в приказном порядке.

лективу, работнику принимать участие в деятельности организации непосредственно или через представителей и оказывать, таким образом, влияние как на обеспечение своих трудовых прав и интересов, так и на ход событий на предприятии.

Право работников на участие в управлении организацией можно считать своего рода отражением права, закрепленного в ст. 3 Конституции РФ, в соответствии с которой: «1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»⁴.

Институт участия представителей работников в управлении организациями создавался и развивался в рамках становления системы производственной демократии. Впервые термин «производственная демократия» был введен в научный оборот в конце XIX в. теоретиками лейборизма Сиднеем и Б. Вэбб и с тех пор широко используется для определения степени участия наемных работников в управлении организацией⁵.

Формирование данного института в России стало осуществляться на рубеже XIX–XX вв. Одним из самых первых нормативно-правовых актов, касающихся института участия трудового коллектива в управлении на предприятии, стал Закон от 10 июня 1903 г. «Об учреждении старост в промышленных предприятиях», сущность которого сводилась к «предоставлению фабрикантам права разрешать их рабочим выбирать особых старост для сношения с властями и фабричной администрацией по делам, возникающим в сфере наемных отношений»⁶.

С помощью института фабричных старост правительство намеревалось легализовать собрания и сходки рабочих, сделать их открытыми и, исключив всякую самодеятельность, поставить их под контроль полиции. В 1905–1907 гг. рабочие коллективы, радикализуясь, стали наделять создаваемые явочным порядком заводские комитеты административными правами и стремились применять их не только в отношении рабочих, но и к представителям администрации (требования наложения штрафов, увольнения одиозных руководителей и др.). В ряде случаев коллективам удавалось добиваться введения рабочего самоуправления и контроля действий администрации⁷.

⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁵ См.: Коршунова Т. Ю. О концепции Федерального закона «Об участии работников в управлении организацией» // Трудовое право. 2004. № 12. С. 26–33.

⁶ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3. Отд. 2. Т. 23. СПб., 1905.

⁷ См.: Ключко В. Н. Участие работников в управлении предприятиями. Российский опыт и перспективы // Менеджмент в России и за рубежом. 2007. № 1. С. 119.

После февраля 1917 г. в России наряду с профсоюзами появились выборные органы рабочих и служащих промышленных предприятий и транспорта – фабрично-заводские комитеты (ФЗК). Они избирались на общих собраниях рабочих и служащих предприятия и выполняли следующие задачи:

– представительство рабочих в их сношениях с правительственными и общественными учреждениями;

– формулировка мнений по вопросам общественно-экономической жизни рабочих;

– разрешение вопросов, касающихся внутренних взаимоотношений между самими рабочими;

– представительство перед администрацией и владельцами предприятий по вопросам, касающимся взаимоотношений между ними и рабочими. Члены ФЗК избирались непосредственно на фабриках и заводах на основе всеобщего равного избирательного права из числа рабочих.

14 ноября 1917 г. ВЦИК принял «Положение о рабочем контроле»⁸, в основу которого лег «Проект положения о рабочем контроле», подготовленный В. И. Лениным в конце октября. Органы рабочего контроля получали право наблюдения за производством, установления норм выработки предприятия, принятия мер к выяснению себестоимости производимых продуктов и т.д. Они могли также контролировать всю деловую переписку предприятия (коммерческая тайна отменялась) и отчеты предприятия. Решения органов рабочего контроля были обязательны для владельцев предприятий. Кроме того, учреждались Всероссийский совет рабочего контроля и соответствующие районные советы (в городах, губерниях, промышленных районах), которым были подотчетны фабзавкомы.

Для развития института участия работников в управлении организацией значительным этапом был Кодекс законов о труде 1918 г.⁹ В преамбуле части V закреплялось следующее: «...в предприятиях и хозяйствах, применяющих труд в форме организованного сотрудничества, трудящимся должно быть предоставлено под руководством Центральной Советской власти самое широкое самоуправление, на котором ... может быть основано плодотворное воспитание трудящихся масс в духе социалистического и коммунистического строя». Наиболее интересными являются понятия «организованное сотрудничество» и «самое широкое самоуправление». С нашей точки зрения, данные определения можно раскрыть с помощью норм, установленных данным кодексом. Во-первых, это ст. 51, закреплявшая, что «добровольному оставлению работы в предприятии, учреждении или хозяйстве должна предшествовать проверка оснований ухода, производимая соответствующим органом рабочего самоуправления (фабрично-заводским

⁸ Положение о Рабочем контроле : принято ВЦИК 14.11.1917 // СУ РСФСР. 1917. № 3. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=3945> (дата обращения: 15.03.2016).

⁹ Кодекс законов о труде РСФСР 1918 года // Собр. узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского Правительства РСФСР. 1918. № 87–88. Ст. 905. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901889837> (дата обращения: 20.04.2016).

или тому подобным комитетом)». Во-вторых, ст. 109, устанавливавшая, что «время, порядок, очередь пользования отпусков должны быть установлены по соглашению между органами управления предприятием, учреждением или хозяйством и органами самоуправления трудящихся (фабрично-заводскими и тому подобными комитетами)». В-третьих, ст. 126, в которой говорилось, что «наблюдение за исполнением правил внутреннего распорядка в предприятиях и хозяйствах Советских, национализированных, общественных и частных возлагается на органы самоуправления трудящихся (фабрично-заводские и тому подобные комитеты)».

Всеми этими нормами определялось значительное место фабрично-заводских комитетов и их немаловажная роль.

В дальнейшем роль данных комитетов только возрастала, подтверждением тому являлось принятие Закона СССР от 17 июня 1983 г. «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями»¹⁰. Закон ввел понятие трудового коллектива предприятия как объединения всех работников, осуществлявших совместную трудовую деятельность на данном предприятии. Полномочия трудовых коллективов осуществлялись их общими собраниями или конференциями (решения принимались открытым голосованием большинством голосов). Контроль выполнения решений собраний (конференций) осуществлялся профсоюзным комитетом. В наибольшей степени (сравнивая с правами фабзавкомов) система производственной демократии была установлена Законом СССР от 30 июня 1987 г. «О государственном предприятии (объединении)»¹¹. Им было установлено, что деятельность предприятия осуществляется в соответствии с принципом социалистического самоуправления.

Однако уже после 1992 г. права трудовых коллективов были существенно ограничены. Своеобразная интерпретация российским законодателем рыночных отношений повлекла за собой изменение статуса трудовых коллективов, обусловила снижение уровня участия наемных работников в управлении организацией. Напротив, непосредственное участие наемных работников в управлении, в организации производства в странах с рыночной экономикой развивалось и совершенствовалось. Представляется, что работодателям данных стран было хорошо известен тот факт, что полное отчуждение работника от принятия управленческих решений приводит к снижению мотивации к производительному и качественному труду, что неизбежно скажется на экономических показателях предприятия¹².

В литературе рассматривалось участие работников в управлении организациями в «широком» и «узком» смысле.

¹⁰ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=439> (дата обращения: 10.04.2016).

¹¹ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=886> (дата обращения: 20.04.2016).

¹² См. об этом: *Генкин Б. М.* Экономика и социология труда : учебник. М., 2009. С. 359.

В «широком» смысле участие в управлении понималось как право граждан реализовать предоставленное Конституцией право на участие в управлении делами государства и общества через создаваемые демократическим путем органы государственной власти, общественные организации, органы народного контроля и др. В «узком» смысле это участие представлялось как право работников принимать управленческие решения на предприятии, разрабатывать планы экономического и социального развития, решать вопросы подготовки, переподготовки и расстановки кадров, улучшать условия труда и быта, а также решать иные вопросы, отнесенные законодательством или коллективным договором к их компетенции. Еще Н. Г. Александров отмечал, что, с одной стороны, управление производством в узком смысле охватывает планирование и организацию выполнения планов; материально-техническое снабжение; технологию непосредственного производства; техническую организацию труда; подбор и расстановку руководящих кадров; финансовые взаимоотношения предприятия, а с другой – вопросы общественной организации труда на предприятии, вопросы труда и заработной платы рабочих и служащих¹³.

Предоставление работникам возможности участвовать в управлении организацией оказывает немаловажное влияние как на эффективность работы организации, так и на соблюдение трудовых прав работников¹⁴. Институт участия работников в управлении организацией может включать в себя различные формы. В России этому вопросу и ранее придавалось большое значение. Кодекс законов о труде 1971 г. (ст. 227 и 228) содержал нормы о праве работников участвовать в управлении предприятиями, учреждениями, организациями и обязанностях администрации по созданию условий, обеспечивающих это участие. В Трудовом кодексе РФ (ТК РФ) этому посвящена глава 8 – ст. 52 и 53, что, несомненно, является его достоинством.

Право на участие в управлении организацией отнесено ст. 21 ТК РФ к числу основных прав работников. Это право раскрывается в ст. 52 и 53 ТК РФ. Согласно ст. 52 ТК РФ «право работников на участие в управлении организацией непосредственно или через свои представительные органы регулируется настоящим Кодексом, иными федеральными законами, учредительными документами организации, коллективным договором»¹⁵.

¹³ См.: Советское трудовое право / под ред. Н. Г. Александрова. М., 1972. С. 110.

¹⁴ Можно согласиться с мнением, что «...привлечение работников к управлению трудом, т.е. наделение труда свойствами не только объекта, но и субъекта управления, обоснованно только тогда, когда оно позволяет более эффективно достигать целей управления трудом, объективно реализуемых работодателем, либо не противоречить им» (см. более подробно об условиях, при наличии которых обеспечивается реальное участие работников в управлении организацией: Сафонов В. А. Участие работников в управлении организацией : очерк теории // Рос. юрид. журнал. 2014. № 2. С. 138–145).

¹⁵ Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 30.12.2015). URL: <http://www.consultant.ru/popular/tkrf/> (дата обращения: 20.04.2016).

Участие коллектива работников в управлении организацией осуществляется как путем прямого обращения к работодателю (как правило, по вопросам сугубо производственного характера – выпуска продукции, использования оборудования, исполнения производственных заданий и проч.), так и через представительные органы (по вопросам, касающимся персонала, экономической и финансовой политики организации и т.п.).

Участие работников в управлении организацией через свои профсоюзы может выражаться, в частности, в том, что профсоюзы по уполномочию работников вправе иметь своих представителей в коллегиальных органах управления организацией¹⁶. Это право реализуется обычно с учетом законодательства об организациях различных организационно-правовых форм, их учредительных документов¹⁷.

Представление интересов всех (или большинства) работников при реализации ими права на участие в управлении организацией может осуществляться представителями работников, к которым законодатель относит профессиональные союзы и их объединения, иные профсоюзные организации, предусмотренные уставами общероссийских профсоюзов, или иными представителями, избираемыми работниками в случаях, предусмотренных действующим законодательством. Закон предусматривает, что работники, не являющиеся членами профсоюза, имеют право уполномочить орган первичной профсоюзной организации представлять их интересы во взаимоотношениях с работодателем¹⁸.

Участие работников в управлении организацией реализуется в различных формах, установленных ст. 53 ТК РФ.

Трудовой кодекс РФ предусматривает случаи, когда работодатель при принятии решения должен учесть мнение профсоюзного комитета: это введение системы оплаты и стимулирования труда, в том числе повышение оплаты за работу в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни, сверхурочную работу, утверждение графика отпусков, утверждение правил внутреннего трудового распорядка организации, инструкций по охране труда для работников и др.

Во всех случаях, когда работодатель согласно ТК РФ, коллективному договору должен принимать решение с учетом мнения представителей

¹⁶ О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности : федер. закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ (в ред. от 31.01.2016) // Рос. газета. 1996. 20 янв.

¹⁷ Участвуя в работе коллегиальных органов управления организацией, профсоюзы своевременно получают информацию, непосредственно затрагивающую интересы представляемых ими работников, что позволяет им высказать свое мнение по поводу принимаемых решений и тем самым предотвратить ухудшение трудовых прав работников, возникновение коллективных споров, забастовок и др. (см.: *Коршунова Т. Ю.* О представителях работников и работодателей в социальном партнерстве // Трудовое право. 2006. № 11).

¹⁸ См. об этом, например: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. Ю. П. Орловский. М., 2014. URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 20.04.2016) ; *Хныкин Г. В.* Конституционные основы деятельности профсоюзов по защите трудовых прав работников // Трудовое право в России и за рубежом. 2014. № 1. С. 19–21.

работников, предусмотрено принятие решений по согласованию с профсоюзным комитетом. Эта форма обеспечивает дополнительную защиту работникам.

Рассматривая предложенные работодателем решения, профсоюзный комитет должен проверять их соответствие действующему законодательству и существующему в организации порядку подготовки и принятия подобных решений. Несоблюдение работодателем процедуры согласования влечет признание его решений недействительными.

Следующей формой участия работников в управлении организацией ТК РФ называет проведение консультаций с работодателем по вопросам принятия локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права. Вновь принимаемые локальные нормативные акты не должны ухудшать положение работников по сравнению с действующим законодательством. Если работодатель настаивает на принятии акта в данной редакции, то необходимо выяснить мотивы и экономические обоснования принимаемого решения, аргументировать точку зрения работников.

Эта форма соответствует Рекомендации МОТ № 94 «О консультациях и сотрудничестве между предпринимателями и трудящимися на уровне предприятия»¹⁹. МОТ рекомендует принимать соответствующие законодательные решения, стимулирующие проведение консультаций и создание на уровне организации атмосферы сотрудничества и взаимного уважения интересов социальных партнеров.

Консультации сторон при принятии локальных нормативных актов (ст. 372 ТК РФ) и при увольнении членов профсоюза (ст. 373 ТК РФ) являются одним из способов достижения согласия профкома и работодателя. В процессе консультаций вырабатываются соответствующие решения.

Считаем, что самостоятельное право работника на информацию пересекается с соответствующей формой реализации комплексного права на участие в управлении организацией. В ст. 53 ТК РФ закреплен перечень вопросов, по которым профсоюзы вправе беспрепятственно и бесплатно получать информацию от работодателя, но этот перечень не является исчерпывающим, он может быть расширен федеральными законами, учредительными документами организации, коллективным договором.

Своевременное получение информации по социально-трудовым вопросам влияет на стратегию профсоюзов, избрание ими приоритетов в своей деятельности, включение наиболее актуальных положений в коллективные договоры, соглашения и др.

Согласно ст. 53 ТК РФ, коллективные переговоры являются одним из наиболее значимых направлений участия работников (их представителей) в управлении организацией. При этом реализуется и право работника на ведение коллективных переговоров и заключение коллективных договоров.

Коллективный договор дает возможность решить все основные социально-трудовые вопросы, отнесенные к компетенции организации.

¹⁹ Принята в г. Женеве 26 июня 1952 г. на 35-й сессии Генеральной конференции МОТ.

По соглашению сторон в него могут быть включены условия, выгодные для работников, закрепляющие предоставляемые им льготы и преимущества, в нем могут быть закреплены и иные, не предусмотренные законом, формы и методы реализации права на участие работников в управлении организацией.

В качестве формы участия работников в управлении организацией ТК РФ предусматривает также обсуждение с работодателем вопросов о работе организации, возможность внесения предложений по ее совершенствованию. Каждый работник может высказать работодателю или его представителям предложения по совершенствованию работы организации, оптимизации технологического процесса и организации труда. Указанное правомочие может быть реализовано и представителями работников от имени коллектива работающих. В этом случае предложения касаются мероприятий, затрагивающих интересы всех работников организации.

Трудовой кодекс РФ не устанавливает исчерпывающего перечня форм участия работников в управлении организацией. Право на участие работников в управлении может закрепляться в иных федеральных законах, в учредительных документах организации, в том числе в ее уставе и положениях.

В организации могут разрабатываться и применяться другие локальные нормативные акты (помимо коллективного договора), которые определяют дополнительные формы участия работников в управлении, взаимоотношения работодателя с представителями работников, правила и процедуры предоставления информации, порядок проведения консультаций и принятия решений.

Все формы участия работников в управлении организации тесно связаны между собой и дополняют друг друга. Но во всех случаях результатом становится принятое решение, которое будет способствовать укреплению социального партнерства и успешному развитию и стабильности организации.

Тем не менее характерной чертой современного законодательства Российской Федерации является наличие пробелов, а также непоследовательность и несогласованность нормативных предписаний в отношении участия работников в управлении организацией. С точки зрения строения российской правовой системы несогласованность вызвана межотраслевым характером регулирования участия работников в управлении.

Следует согласиться с мнением Т. Ю. Коршуновой, что представляет интерес законодательство Европейского союза, в котором немаловажное место занимают вопросы участия работников в управлении организацией, в выработке и принятии управленческих решений на уровне организации. Прежде всего, это Хартия Сообщества об основных социальных правах трудящихся (Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers)²⁰ и последовавшая затем Программа действий по ее реализа-

²⁰ Принята в г. Страсбурге 9 декабря 1989 г. главами государств и правительств стран – членов Европейского сообщества. URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 20.04.2016).

ции (Action programme relating to the implementation of the Community Charter of the Basic Social Rights for Workers). В них предусматривается, что в национальном законодательстве должны содержаться положения, касающиеся развития национальных систем участия работников в управлении организацией, предоставления им информации и проведения с ними консультаций. Должен быть также разработан механизм, с помощью которого разнообразные системы этого участия могли бы быть унифицированы, чтобы во всех организациях европейского уровня могла достаточно эффективно применяться Директива Совета Европы от 22 сентября 1994 г. «О создании Рабочего Совета или процедур реализации права работников на информацию и проведение с ними консультаций на предприятиях на уровне Сообщества или объединениях таких предприятий»²¹.

Европейское сообщество исходит из того, что демократия как проявление определенных свобод в мире экономики и труда находит свое выражение по отношению к работникам в гарантировании права на объединение, соблюдение закрепленных в законодательстве принципов отношений с ними или же избранными ими представителями посредством реализации права быть выслушанными, права на информацию, внесение предложений, участие в управлении организацией. Представляется, что Российской Федерации необходимо совершенствовать свое законодательство в сфере участия работников в управлении организацией с учетом опыта Евросоюза.

²¹ Council Directive 94/45/EC of 22 September 1994 on the establishment of the European Workers Council or a procedure in community – scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/> (дата обращения: 20.04.2016).

Воронежский государственный университет

*Бабаева О. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права
E-mail: oly.babaeva@yandex.ru
Tel.: 8(473) 2208-314, 8-915-541-00-70*

Voronezh State University

*Babaeva O. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Labour Law Department
E-mail: oly.babaeva@yandex.ru
Tel.: 8(473) 2208-314, 8-915-541-00-70*

УДК 342.9

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Л. Л. Попов

*Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

Поступила в редакцию 4 октября 2016 г.

Аннотация: анализируются вопросы административно-процессуального обеспечения государственного управления, характеризуется структура административного процесса.

Ключевые слова: государственное управление (исполнительная власть), административный процесс как юридическая форма реализации государственного управления, административно-процессуальное право, управленческий процедурный процесс, юрисдикционный административный процесс, процедура и производство в административном процессе, административное дело.

Abstract: Analysed the questions of the administrative and processual providing of public administration, characterized the structure of the administrative process.

Key words: public administration (the executive branch), the administrative process as a legal form of implementation of the public administration, administrative processual law, administrative procedural process, jurisdictional administrative process, procedure and production in administrative process, administrative case.

Общественные отношения, представляющие собой поведение, действия и поступки людей и их связи, во всем своем многообразии и многогранности составляют нашу жизнь. Вместе с тем, чтобы она не превратилась в хаос, смутное время или диктатуру, т.е. массу негативных случайностей, объективно необходимо управление, современное государственное управление, сильная исполнительная власть. Иными словами, необходимо организующее, целенаправленное воздействие на тот или иной объект или процесс для приведения его в упорядоченное состояние.

Таким образом, цель, назначение управления, как писал В. И. Ленин, – «практически организовать». Практически организовать проведение законов в жизнь, достижение поставленной цели, определенного положительного результата.

Как можно заметить, управление включает в себя три элемента: 1) постановку цели; 2) наличие порядка, алгоритма, т.е. процесса достижения цели, и 3) результат управленческого воздействия. Отсутствие хотя бы одного элемента свидетельствует либо о потере управляемости, либо неэффективности, ущербности управления.

Для рассматриваемой темы главное – это процесс управления, административный процесс реализации исполнительной власти. В связи

с этим хотелось бы вспомнить слова древнегреческого философа: «Важна не только истина, но часто еще важнее и интереснее путь к ней, процесс ее поиска».

Отсюда вытекает вывод: вопрос о цели управления, *что надо делать* для получения результата, становится бессмысленным, если нет ответа на вопрос *как надо достигать* поставленную цель, в каком порядке, какова логика и последовательность совершаемых управленческих действий, каково содержание этой процессуальной деятельности. Так, в нашей стране поставлена цель победить бедность – четкая, ясная и понятная всем, а вот ее достижение требует огромных усилий и напряжения государства и общества и значительного временного периода.

Между тем в начале 90-х гг. прошлого века в результате радикальных преобразований и изменения политического строя как в стране, так и в обществе в целом возник хаос, была утрачена управляемость в государстве, в экономике возник «дикий» рынок, у многих людей был потерян жизненный смысл, и наступила сумятица в головах.

Тем не менее в начале XXI в. стала очевидной и объективно востребованной в обществе сильная государственная власть, функцию которой в значительной мере выполняет государственное управление, необходимое всем: и государству, и обществу в целом, и маленькому сельскому поселению.

В 1993 г. после принятия Конституции РФ, на основе теории разделения властей вместо понятия государственного управления, имевшего *организационно-правовой смысл*, введено понятие исполнительной власти, отражающее ее *политико-правовое содержание* как ветви государственной власти, представляющей триединство законодательной, исполнительной и судебной властей. В результате некоторые авторы стали избегать употребления термина «государственное управление».

Между тем надо совершенно четко понимать, что государственное управление никуда не могло исчезнуть, без него нет ни демократии, ни свободы, ни цивилизованных рыночных отношений. *Ведь содержанием деятельности органов исполнительной власти и является государственное управление.*

В то же время без административного процесса, который является юридической формой реализации государственного управления, исполнительной власти, невозможно законное, справедливое и эффективное осуществление управленческой деятельности.

И что же мы видим в теории, законодательстве и на практике?

Законодательная власть имеет довольно четкое процессуальное обеспечение на основе Конституции РФ, Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» с его процессуальной частью, других федеральных законов.

Судебная власть опирается на четыре процессуальных федеральных закона: ГПК, АПК, УПК и КАС.

К сожалению, *исполнительная власть*, будучи самой мощной, масштабной, многоотраслевой и многочисленной по количеству государ-

ственных задач, функций и властных полномочий, по числу органов исполнительной власти и их должностных лиц, соответствующим процессуальным обеспечением не обладает.

Отсюда можно сделать очень важный вывод. Без «процессуализации» этого вида государственной власти (законодательная и судебная ветви власти, как видим, обладают такой правовой процессуальной базой), без формирования современного административного процесса невозможно создать эффективное управление, в том числе хотя бы ограничить принятие органами публичного управления (государственного и муниципального) ошибочных решений, а также гарантировать невластным субъектам (гражданам и негосударственным организациям) реализацию своих прав и законных интересов. Отсутствие должной управленческой процедуры применения материальных правовых норм властными субъектами в каждом административном деле фактически ведет либо к их парализации, либо к произволу чиновников. До тех пор пока в стране не будут приняты меры по правовой (законодательной) процессуализации материального административного права, реального прогресса в защите прав и законных интересов граждан и организаций не будет¹. Государственное управление и реализация исполнительной власти на основе «свободного усмотрения» чиновников и ведомственных административных регламентов явно не отвечает современным требованиям времени.

Продолжается дискуссия о сущности и структуре административного процесса, его широком управленческом, процедурном и узком юрисдикционном, правоохранительном понимании, о соотношении управленческих процедур и юрисдикционных производств. Решение ее видится в следующем.

Изложенное выше современное состояние административного процесса в нашей стране в какой-то степени объяснимо. Дело в том что административный процесс в дореволюционный, советский и постперестроечный периоды почти отсутствовал, не было и правового процессуального механизма реализации важнейших норм, которые издавали органы государственного управления. Действительно, кто мог и зачем ограничить юридическими рамками абсолютную власть российского монарха, которому принадлежала законодательная, исполнительная, судебная и даже духовная власть в империи? В советский период рабочие, матросы, крестьяне и партийная номенклатура через «узкую щель права», как тогда писали и говорили, не могли увидеть окружающую действительность и управляли страной на основе свободного усмотрения. Поэтому понятие административного процесса было явлением малоизвестным, а по существу, и не нужным.

В то же время на протяжении веков юридическая мысль упорно трудилась над формированием научных представлений о сущности процесса как фундаментальной правовой категории на базе существовавших

¹ См.: Ренов Э. Н. Вступительная статья // Панова И. В. Административно-процессуальное право России. М., 2007.

тогда гражданского и уголовного процессов. При этом выделялась главная отличительная особенность этих видов процесса – их судебно-юрисдикционная природа: разрешение спора о праве – гражданский процесс, применение уголовно-правовых санкций – уголовный процесс.

И только с начала 60-х гг. прошлого века у отечественных ученых-юристов стал проявляться интерес к процессу административному. В 1964 г. Н. Г. Салищевой была издана первая монография «Административный процесс в СССР», в которой автор сконструировала узко-юрисдикционное понятие административного процесса на базе гражданского и уголовного процессов, поскольку ни теоретической, ни законодательной основы для иного понимания нового вида процесса в то время не существовало. Затем в 1968 г. В. Д. Сорокин защитил докторскую диссертацию на юрфаке ЛГУ, а в 1972 г. опубликовал на ее базе монографию «Административно-процессуальное право», в которой в отличие от Н. Г. Салищевой отстаивал управленческое процедурное, т.е. широкое, понимание административного процесса.

Такое понимание административного процесса в теории и в учебной литературе, включая постоянную дискуссию о широкой и узкой концепции административного процесса продолжалось многие годы. Наконец, в 2015 г. в соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ появилось законодательно оформленное *административное судопроизводство* наряду с конституционным, гражданским и уголовным судопроизводством, посредством которых *осуществлялась судебная власть*. На основании Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» названная статья Конституции РФ получила завершающую законодательную реализацию. Вместе с тем, поскольку административное судопроизводство отнесено к ведению судебной власти, *административный процесс* и административно-процессуальное право как самостоятельная отрасль российского права до создания полноценной независимой системы административных судов пока остаются в двухзвенной конфигурации, включающей как широкое управленческое процедурное, так и узкое юрисдикционное правоохранительное его понимание.

Данный вывод опирается на позицию выдающегося ученого-административиста Ю. М. Козлова, изложенную в одной из последних прижизненных работ процессуальной тематики, в которой были объединены точки зрения теоретических дискуссионтов. В ней он высказал мысль о возможности единого подхода к пониманию сущности и назначения административного процесса: «Основу для формирования понятия административного процесса как в широком (правоприменительном), так и узком (правоохранительном) смысле составляет административно-процессуальная деятельность: а) административно-процедурная; б) административно-юрисдикционная»².

² Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. М., 2005. С. 391.

Концентрированное выражение эти два вида административного процесса получают в индивидуально-конкретном административном деле, разрешаемом либо органами исполнительной власти, либо судом.

Отсюда можно сделать вывод: административное дело в управленческом процессе начинается и заканчивается в границах *управленческих процедур*, в то время как административное юрисдикционное дело осуществляется в *форме производства*.

Данное положение о соотношении управленческих процедур и юрисдикционных производств не является произвольным, поскольку основывается на ряде заслуживающих внимания соображениях. Вместе с тем необходимо заметить, что единство взглядов ученых-административистов на соотношение процедур и производств в административном процессе отсутствует. Одни авторы высказывают мнение о том, что административный процесс реализуется через процедуры, а те в свою очередь проявляются в тех или иных производствах. Другие авторы занимают противоположную позицию: административный процесс осуществляется через производства, а те превращаются в конкретные процедуры. Третья группа авторов использует эти термины, исходя из направленности и содержания своих трудов, не выстраивая эти слова в какую-либо логическую цепочку.

Каковы же соображения, на которых основано высказанное выше исходное положение?

Государственное управление, деятельность органов исполнительной власти осуществляются в рамках той или иной процедуры, любое управленческое дело реализуется через ту или иную процедуру (от лат. «procedo» – иду вперед, порядок выполнения, ряд последовательных действий, необходимых для выполнения чего-либо, отдельный процесс)³. Другой вариант раскрытия содержания этого термина: установленная, принятая последовательность действий для осуществления или оформления какого-либо дела⁴.

Итак, как можно заметить, на практике управленческий процедурный процесс – это *деятельность позитивная*, в любом управленческом деле решается проблема (вопрос) положительной направленности, *достигается удовлетворение жизненной потребности гражданина, законный интерес организации*. Таково содержание индивидуально-конкретных дел, где не требуется юридическая оценка (проверка) поведения сторон, а реализуются права граждан, законные интересы организаций. И как результат принимается положительное для гражданина, организации решение (получение паспорта, регистрация автомобиля, выдается лицензия (разрешение) на тот или иной вид деятельности). *Как видим, позитивная направленность термина «процедура» вполне очевидна.*

Другая «картина» открывается, когда используется термин юрисдикционное «производство». Оно всегда *связано с конфликтной ситуацией*:

³ См.: Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. М., 1939. Т. 3. С. 1042.

⁴ См.: Словарь русского языка. М., 1983. Т. 3. С. 543.

спор о праве, совершение административного или дисциплинарного нарушения, обжалование и др., которая разрешается на основе процессуальных норм, например КоАП РФ, КАС РФ или АПК РФ. Назначение юрисдикционного производства – защита прав, свобод и законных интересов участников производства. Не случайно в первом КоАП (1985 г.) и ныне действующем Кодексе об административных правонарушениях была использована терминология «старшего брата» – уголовного процесса – производство дознания, производство предварительного расследования.

И еще одно соображение методического характера, полезное для студентов и молодых юристов, которым необходимо ясное, четкое, доступное изложение: управленческий процесс реализуется через процедуры, юрисдикционный – через производства. Не правда ли, всё четко и ясно.

Из сказанного объективно напрашивается *проблема о структуре административного процесса и месте в нем административных процедур и производств.*

Структуру административного процесса предопределяет ст. 10 Конституции РФ, установившая, что государственная власть в России представляет собой триединство законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Каждая из них для своей реализации требует определенной деятельности, регулируемой соответствующими материальными и процессуальными нормами права. Каждая из них нуждается для получения того или иного результата в процессуальном законодательстве. Так, законодательная власть при помощи одноименного процесса принимает юридические акты – федеральные конституционные и федеральные законы. Судебная власть реализуется на основе конституционного, гражданского, арбитражного, уголовного и административного процессов, выражающих властную природу правосудия, в частности через Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» с его процессуальной частью и многочисленные федеральные процессуальные кодексы. Исполнительная власть как содержание государственного управления осуществляется с помощью многочисленных процедур и производств, составляющих в совокупности административный процесс. Таким образом, мы видим, что каждый вид процесса имеет и обслуживает «свою» ветвь власти и административный процесс как бы его ни рассматривать – широко или узко, в управленческом или в юрисдикционном виде, несомненно, является процессуальной формой исполнительной власти⁵.

Между тем в советские годы существовало мнение, что деятельность органов государственного управления по разрешению многообразных индивидуальных дел положительного характера вообще не нуждается в процессуальных правилах и, следовательно, в организационной упорядоченности. И только в 50–60-е гг. прошлого века ведущие ученые-административисты (С. С. Студеникин, Г. И. Петров, В. М. Манохин, А. Е. Лу-

⁵ См.: Сорокин В. Д. Административный процесс и административное право. СПб., 2002. С. 14.

нев, В. Д. Сорокин и др.) начали высказываться о существовании более широкого, чем юрисдикционный, административного процесса, позднее названного управленческим.

К сожалению, государственное управление, исполнительная власть, в отличие от законодательной и судебной власти, будучи самой мощной, многоотраслевой – экономика, социально-культурная деятельность, административно-политическая сфера, *все еще не получила должного законодательного административно-процессуального обеспечения.*

Вместе с тем всё более очевидной становится необходимость процессуального оформления государственного управления, деятельности органов исполнительной власти без чего не может быть ни упорядоченности, ни эффективности их функционирования. Приходится искать замену пока не существующим процессуальным законам (кодексам) в этой сфере. Их заменяют отраслевые федеральные законы, например об антимонопольной деятельности и защите конкуренции, о животном мире, об охране воздуха и в целом об охране природной среды, об оружии, о земле, градостроительстве, безопасности движения транспорта, в которых содержатся материальные и процессуальные административно-правовые нормы, регламентирующие управленческие процедуры и юрисдикционные производства.

Однако в деятельности органов исполнительной власти преобладают ведомственные правовые акты, ведомственные процессуальные акты управления. Все их можно разделить на две группы: во-первых, это должностные регламенты государственных служащих, правила внутреннего распорядка и многие другие *внутриорганизационные правовые акты*, устанавливающие те или иные управленческие процедуры; во-вторых, это *правовые акты, регулирующие внешнюю управленческую деятельность*, ради которой собственно и создаются органы государственного управления, исполнительной власти. К ним относятся приказы, инструкции, наставления, уставы, правила и многие другие акты управления, издаваемые министерствами и иными органами исполнительной власти, которые и регулируют их деятельность. Огромную роль во внешней управленческой процедурной деятельности занимают *административные регламенты* по исполнению государственных функций и оказанию государственных услуг гражданам и организациям. Таких административных регламентов на федеральном, региональном и муниципальном уровне издано великое множество⁶. Конечно, это ведомственное процессуальное нормотворчество никоим образом не заменяет полноценное кодифицированное процессуальное законодательство, но иного выхода пока нет, ибо специфика государственного управления, органов исполнительной власти такова, что здесь принимать и исполнять те или иные решения необходимо оперативно, быстро, а нередко и немедленно.

⁶ См. подробнее: *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : вопросы теории / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2010.

Итак, процедурный, правоприменительный управленческий административный процесс обеспечивает *положительную деятельность* органов исполнительной власти связанную с реализацией прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Поскольку речь идет о позитивной управленческой деятельности, то соответствующие должностные лица открывают (заводят) индивидуально-конкретное административное дело и принимают от граждан и организаций необходимые документы, проверяют их подлинность, достоверность, правильность составления и дееспособность обратившегося лица. Затем в установленные процедурой сроки рассматривают поступившие материалы и принимают односторонне властное решение.

Количество управленческих процедур перечислить невозможно, назовем лишь основные из них: процедура по принятию нормативных актов государственного управления; процедура по рассмотрению предложений и заявлений граждан и обращений организаций; лицензионно-разрешительная и регистрационная процедуры; процедуры по выдаче актов гражданского состояния; процедура предоставления государственных услуг; аттестационные и аккредитационные процедуры; патентная процедура; процедуры, связанные с осуществлением контроля и надзора; процедура по отчислению обучающихся (методическое письмо от 15 сентября 2015 г. № АК-2655/05 Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки «По вопросу об отчислении обучающихся»); процедура установления личности иностранного гражданина (ст.10.1 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 83-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации») и др.

Отсюда вытекает определенный вывод: в управленческом административном процессе отсутствует конфликтная ситуация и, как следствие, нет необходимости в правовой оценке поведения сторон, поскольку суть дела – позитивное его решение и удовлетворение жизненной потребности гражданина, законного интереса организации.

Вместе с тем Ю. Н. Стариков в предисловии к фундаментальному сочинению «Общее административное право» отводит весьма важное место *административным процедурам* в реализации *публичных интересов* в сфере организации и осуществления публичного управления, отмечая при этом, что публичные интересы способны не только изменять, совершенствовать нормативную основу управленческой деятельности, но и корректировать, восстанавливать законный порядок, т.е. процесс осуществления управленческих действий⁷.

Теперь обратимся к административно-юрисдикционному правоохранительному процессу, назначение которого обеспечить соблюдение, защиту, правоохрану прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере, как правило, функционирования исполнительной власти и их должностных лиц. Потребность в юрисдикционном процес-

⁷ См.: Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старикова. 2-е изд., перераб. и доп. Воронеж, 2016. Ч. 1. С. 11.

се возникает при наступлении конфликтной ситуации, негативного юридического факта. Таких конфликтных ситуаций, предусмотренных материальными административно-правовыми нормами значительно меньше, чем в позитивном управленческом процессе. Их все можно перечислить, так как они предусмотрены Кодексом об административных правонарушениях (КоАП РФ) и Кодексом административного судопроизводства (КАС РФ), а также Арбитражным процессуальным кодексом (АПК РФ). Здесь конфликтными ситуациями и соответствующими юридическими фактами являются следующие: а) спор о праве; б) обжалование и прокурорское опротестование; в) совершение административных и дисциплинарных правонарушений; г) применение мер административного принуждения (за исключением административных наказаний) и др. Каждой из названных конфликтных ситуаций соответствует и административно-юрисдикционное производство. Наибольшей процессуальной разработкой отличается производство по делам об административных правонарушениях, поскольку в нем в максимальной степени были использованы нормы уголовного и гражданского процесса, чему и посвящены два раздела Кодекса об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Итак, отражая задачи и функции государственного управления, полномочия органов исполнительной власти и их должностных лиц, административный процесс, как мы увидели, имеет свою структуру, образуемую совокупностью управленческих процедур и юрисдикционных производств (рисунок). Получается своеобразная пирамида: вершину ее занимает государственное управление, исполнительная власть, из нее вытекает административный процесс в двух его видах, обеспечивающий ее реализацию – управленческий процедурный и юрисдикционный правоохранительный, затем ниже во взаимоотношениях участников процесса возникают управленческие процедуры и юрисдикционные

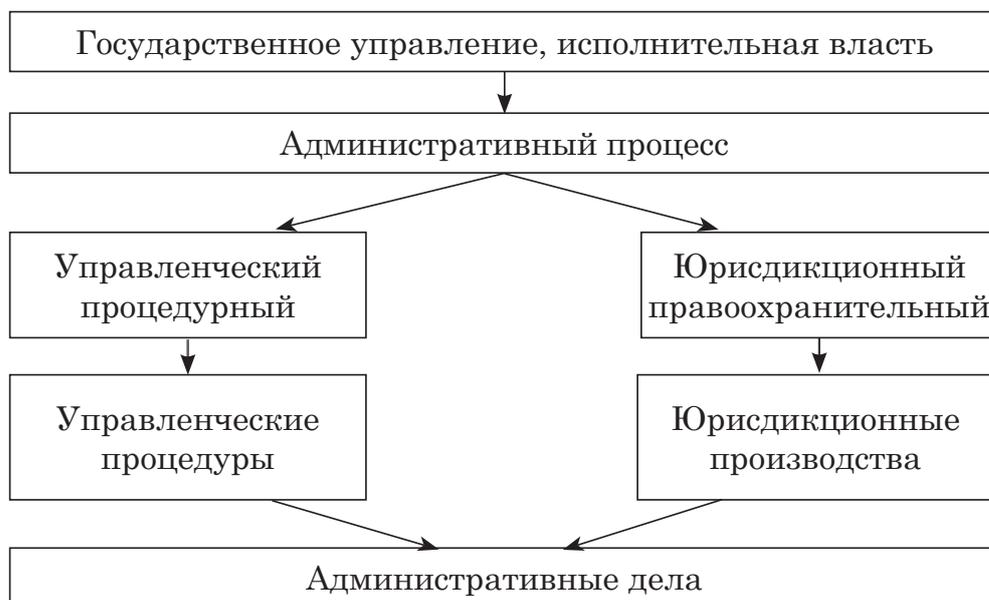


Рисунок. Структура административного процесса

производства, и наконец, в рамках административно-процессуальной деятельности образуются, можно сказать на «земле», многие миллионы индивидуально-конкретных административных дел, через которые граждане, организации и в целом государство получают необходимый юридический результат.

Таким образом, изложенное позволяет сделать итоговый вывод: законодательная процессуализация государственного управления, деятельность органов исполнительной власти, четкая структурализация административного процесса *на материальной основе* (реализация позитивной управленческой деятельности – процедурный процесс, разрешение конфликтных ситуаций – юрисдикционный процесс) дадут возможность повысить эффективность государственного управления, придать ему современные параметры.

В монографии «Административно-процессуальное право» В. Д. Сорокин первым поставил и обосновал в многочисленных публикациях положение о необходимости признания в качестве самостоятельной отрасли в системе права нашей страны – административно-процессуальное право наряду с такими отраслями, как гражданско-процессуальное и уголовно-процессуальное право. При этом положительное решение названной проблемы (в теории и на практике) могло бы ускорить создание процессуальной законодательной базы в сфере управленческой деятельности, включая подготовку и принятие Административно-процессуального кодекса Российской Федерации, которая пока отсутствует, повысить эффективность государственного управления, реализации исполнительной власти, а также надежность защиты прав и свобод граждан, законных интересов организаций.

В то же время о понятии и месте в правовой системе России административно-процессуального права ведется многолетняя дискуссия. Одни ученые-административисты высказывают мнение о том, что для позитивной управленческой деятельности административный процесс вообще не нужен, обычно здесь и так всё ясно, достаточно административного свободного усмотрения должностных лиц органов исполнительной власти, тем более что на практике господствует презумпция правильности их решений. Конечно, это глубокое заблуждение. Ведь вполне очевидно, что без процессуальных правил деятельность управленческого аппарата неизбежно ведет к произволу, коррупции, грубейшим нарушениям прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Другие ученые-административисты рассматривают административно-процессуальное право как институт или, в лучшем случае, как подотрасль административного права⁸. И только в конце XX в. выдающийся административист В. Д. Сорокин высказал и отстаивал идею объективной необходимости формирования административно-процессуального права в виде *самостоятельной отрасли права*.

В чем же видятся основания такого решения?

⁸ См.: Махина С. Н. Административный процесс. Воронеж, 1999. С. 32.

Во-первых, две из трех ветвей власти имеют основательное законодательное процессуальное обеспечение: законодательная власть в виде процессуальных норм самой Конституции РФ и ряда федеральных законов; судебная власть оснащена четырьмя процессуальными кодексами – ГПК, АПК, КАС и УПК. И только самая мощная, самая многочисленная по числу государственных органов и их должностных лиц – исполнительная ветвь власти не имеет законодательной процессуальной основы для своей реализации (КАС РФ все-таки регулирует преимущественно деятельность судебной власти).

Во-вторых, можно предположить, что в Конституции РФ в п. «к» ст. 72 заложена идея реального существования самостоятельной административно-процессуальной отрасли российского права. В ней утверждается, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся среди других отраслей законодательства административное и административно-процессуальное законодательство. Конечно, отрасль законодательства – это еще не полноценная отрасль правовой системы России, но конституционная формулировка – *административно-процессуальное законодательство* – дает серьезные основания для конструирования самостоятельной административно-процессуальной отрасли российского права, которая заняла бы достойное место среди фундаментальных отраслей российского права – гражданского и уголовного процессов. Тем более что все названные виды законодательного процесса, все процессуальные отрасли российского права имеют свой властный источник – соответствующую ветвь государственной власти⁹.

В-третьих, вполне очевидно, что административный процесс является самостоятельной юридической категорией. Отсюда вытекает логически обусловленный вывод: совокупность административно-процессуальных норм, обеспечивающих реализацию материальных норм административного права, которое, бесспорно, является ключевой, базисной отраслью российского права, должна также иметь *статус самостоятельной отрасли российского права*. Этот вывод подтверждает и позиция общей теории права, выдвигающей *три юридических признака*, характеризующих любую отрасль в системе российского права. К ним относятся: а) наличие собственного предмета регулирования, т.е. обособленной группы общественных (правовых) отношений; б) наличие метода правового регулирования и соответствующего уровня внутренней организации данной группы правовых норм, выступающей в качестве элемента системы права в целом; в) способность данной группы норм взаимодействовать с иными отраслями российского права. В. Д. Сорокин в своей монографии блестяще доказал наличие этих признаков у административно-процессуальной отрасли права.

Прошли десятилетия, но его позиция у ряда представителей общей теории права поддержки не нашла со ссылкой на то, что данная отрасль права не имеет своего одноименного кодекса.

⁹ См.: Сорокин В. Д. Указ. соч. С.14.

После принятия Федерального закона «Кодекс административно-судопроизводства Российской Федерации» появилась новая, весьма оригинальная трактовка понятия административно-процессуальной отрасли права. Автор этой концепции А. И. Стахов в статье «Административно-процессуальное право как отрасль системы права Российской Федерации»¹⁰ предложил включить в понятие административно-процессуального права административно-процессуальные нормы, регулирующие деятельность органов исполнительной власти по рассмотрению административных дел, и процессуальные нормы, регулирующие деятельность судебных органов по рассмотрению судебно-административных дел. Иными словами, предложено понимание единой процессуальной отрасли права (административно-процессуального права), которая регулировала бы деятельность органов исполнительной ветви государственной власти и деятельность судебной ветви государственной власти. Вместе с тем данная доктрина выглядит не только интересной, но и заманчивой в силу своей простоты. Однако эта концепция требует тщательного изучения и обсуждения представителями различных юридических наук и отраслей права.

Между тем административно-процессуальное право как совокупность процессуальных норм, институтов и подотраслей давно существует и активно обеспечивает государственное управление и реализацию исполнительной власти. Тем не менее Административно-процессуальный кодекс РФ объективно необходим, ибо его подготовка и принятие позволили бы динамизировать развитие теории административного процесса, ускорить совершенствование федерального и регионального процессуального законодательства и ведомственного процессуального нормотворчества и тем самым повысить эффективность государственного управления, соблюдение и защиту прав и свобод граждан, законных интересов организаций.

Кстати, в 2002 г. В. Д. Сорокин сконструировал и опубликовал проект административно-процессуального кодекса (Основ административно-процессуального законодательства), охватившего управленческую (процедурную) и юрисдикционную (правоохранительную) части¹¹. Затем появились проекты и других авторов. К сожалению, все эти проекты остаются только на доктринальном уровне и практического развития пока не получили.

Правда, более десяти лет назад был разработан и обсуждался в Государственной Думе проект закона «Об административных процедурах», т.е. управленческая часть административного процесса, который, однако, дальше не «пошел» и до сих пор хранится где-то в архиве. В то же время есть основания говорить о намерении депутатов Государственной

¹⁰ См.: Стахов А. И. Административно-процессуальное право как отрасль системы права Российской Федерации : II Моск. юрид. форум (Кутафинские чтения). Современные проблемы административного процесса в государственном управлении. М., 2015. С.175.

¹¹ См.: Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 423–435.

Думы Российской Федерации вернуться к данному проекту и развернуть над ним активную работу. Вместе с тем следует признать, что юрисдикционная часть административного процесса, связанная с рассмотрением дел об административных правонарушениях нашла отражение в действующем Кодексе РФ об административных правонарушениях (КАС РФ исключил подобную категорию дел из своей подведомственности).

Отсутствие законодательного управленческого (процедурного) процесса, в том числе и Административно-процессуального кодекса (закона), идет от старой России и от советского периода, когда доминировала точка зрения, что управлять государством можно и без юридических правил, достаточно партийных директив. В современных условиях это означает, что все министерства и другие органы исполнительной власти вынуждены создавать свою ведомственную правовую процессуальную базу для решения управленческих дел. Поскольку эта правовая база ведомственная, то она в значительной мере отражает интересы ведомств, чиновничьего аппарата. Заменой законодательного регулирования, правда вынужденной, является создание административных регламентов на федеральном, региональном и местном уровнях для исполнения государственных функций и оказания государственных услуг. Отсюда низкая эффективность государственного управления, коррупция в государственном аппарате. Из вышесказанного становится ясным, что без законодательных управленческих процедур, без процессуальных основ разрешения каждого управленческого дела не может быть эффективного управления, невозможно победить коррупцию.

Между тем в мире имеется немало стран, где эта проблема находит свое решение, в частности в ФРГ, США, где правовая процессуальная, процедурная часть административного процесса занимает весомое место. В результате чиновнику с коррупционной «рукой» нет лазейки куда можно было бы проникнуть, ибо действия граждан, юридических лиц и государственной администрации регламентированы до деталей.

К сожалению, следует признать, что наша страна, наши правове-ды-административисты серьезно отстали от других государств и некоторых стран СНГ, где давно существуют процессуальные кодексы или иные законы, регламентирующие порядок рассмотрения управленческих дел позитивной направленности и об административных правонарушениях.

Именно поэтому Административно-процессуальный кодекс в нашей стране нужен в силу очень важных причин. Во-первых, в послании Президента РФ, правда 15-летней давности, содержится предписание о необходимости принятия административно-процессуального кодекса. Поручение давнишнее, но до сих пор не выполнено. Во-вторых, нужен именно федеральный кодекс, ибо порядок управленческих процедур и юрисдикционных производств должен быть единым для всех субъектов РФ, для всех отраслей и сфер государственного управления. Тем не менее, например, Федеральная антимонопольная служба и Федеральная налоговая служба имеют свое процессуальное законодательство по разрешению

антимонопольных и налоговых дел, отличное от процессуальных норм КоАП РФ, что нередко приводит к процессуальным коллизиям. В-третьих, именно в рамках процессуальных процедур и производств имеется возможность обеспечивать защиту личности, охрану прав и свобод граждан и организаций, достигать всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, гарантировать исполнение вынесенного решения, выявление причин и условий, способствовавших совершению правонарушений. В-четвертых, административный процессуальный закон необходим для того, чтобы в деталях, даже в мелочах, скрупулезно регламентировать порядок рассмотрения дел. Говорят, черт прячется в мелочах; коррупционер, недобросовестный сотрудник – в неурегулированных правах деталей, поэтому в административном процессе, так же как и в любом другом, их не должно быть. В-пятых, при выявлении правонарушения правоприменитель обладает односторонне властными полномочиями; гражданину, организации остается лишь обязанность подчиняться представителю власти. Однако как только возбуждается административно-юрисдикционное дело, оба участника возникшего конфликта на основе административно-процессуальных норм становятся равными сторонами в производстве по делу. Тем не менее гражданин заведомо является более слабой стороной по сравнению с представителем власти, несмотря на обладание с ним при рассмотрении дела равными правами и обязанностями. В этой обычно стандартной ситуации административный процесс, административно-процессуальные нормы призваны обеспечить защиту прав более слабой стороны в возникшем процессуальном правоотношении, гарантировать состязательность и равенство сторон, законность и справедливость принимаемого решения.

Бесспорно, подготовка Административно-процессуального кодекса РФ – длительный, сложный и трудоемкий процесс. В чем ее суть? Прежде всего, необходимо реанимировать работу над проектом закона «Об административных процедурах», поскольку он посвящен общим вопросам административно-процедурного процесса, разрешения управленческих дел положительной направленности, т.е. при отсутствии конфликта и необходимости правовой оценки поведения сторон, участвующих в деле.

Здесь речь идет об административной (управленческой) процедуре правоприменения в любом управленческом деле, например, процедура подготовки и принятия правовых актов управления, получения паспорта, регистрации граждан и юридических лиц, транспортных средств, лицензирования. И если в одном законе (кодексе) объединить управленческие процедуры и административно-юрисдикционные производства (КАС РФ его не затрагивает), то мог бы получиться Административно-процессуальный кодекс РФ, так необходимый управленческой практике, преодолению коррупции, повышению эффективности государственного управления.

Итак, самостоятельная административно-процессуальная отрасль российского права, какой она фактически является, с неизбежностью влечет за собой создание Административно-процессуального кодекса РФ. И вовсе не потому что столетия существуют Гражданско-процессуальный и Уголовно-процессуальный кодексы, а теперь действует и Кодекс административного судопроизводства РФ. Дело, как принято говорить, за политической волей и необходимыми управленческими решениями.

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Попов Л. Л., академик РАН, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор кафедры административного права и процесса

E-mail: mskrylova@msal.ru

Moscow State University named after O. E. Kutafin

Popov L. L., Academician of Russian Academy of Natural Sciences, Honoured Scientist of Russian Federation, Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative Law and Process Department

E-mail: mskrylova@msal.ru

СУЩНОСТЬ И ТРЕБОВАНИЯ ЗАКОННОСТИ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

С. В. Ярковой

Арбитражный суд Омской области

Поступила в редакцию 3 ноября 2016 г.

Аннотация: анализируются сущность и общие требования законности правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, иных органов публичной администрации и их должностных лиц. Законность административной правоприменительной деятельности рассматривается как режим ее осуществления, предполагающий необходимость соблюдения определенных требований, предъявляемых к изданию (принятию) административных правоприменительных актов и совершению административных правоприменительных действий.

Ключевые слова: административная правоприменительная деятельность, административно-публичный орган, административный акт, административное действие, законность.

Abstract: the article analyzes the essence and the general requirements of the rule of law of administrative law enforcement of bodies of executive authorities, other public administration bodies and their officials. The legality of the administrative law enforcement is seen as a mode of implementation, requires compliance with certain requirements for the publication (drafting) of administrative law enforcement documents and the committing of administrative law enforcement actions.

Key words: administrative law enforcement, administrative public authority, administrative act, administrative action, legality.

Режим законности в сфере публичного управления основан на общих требованиях законности, сформулированных в теории права. Это означает, что все участники отношений, возникающих в сфере публичного управления и регулируемых нормами административного и административно-процессуального права, т.е. органы исполнительной власти, иные органы публичной администрации (далее – административно-публичные органы) и их должностные лица, организации, физические лица, обязаны неукоснительно соблюдать предписания указанных норм. При этом принципиальное значение имеет соблюдение действующего законодательства властными субъектами административных и административно-процессуальных отношений, т.е. административно-публичными органами и их должностными лицами, от решений и действий которых зависит возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей других участников этих отношений.

Законность в целом представляет собой комплексное политико-правовое явление. В советской юридической науке законность рассматрива-

лась в нескольких аспектах, в том числе как принцип поведения всех участников общественных отношений, метод управления делами общества и правовой режим функционирования государства и общества. При этом в конечном итоге содержание законности сводилось к строгому и неуклонному соблюдению и исполнению законов и основанных на них подзаконных нормативных правовых актов всеми государственными органами, должностными лицами, учреждениями, организациями и гражданами и к необходимости пресечения нарушений законов и иных правовых актов¹.

Законность как режим характеризовалась в советской теории права наличием такого порядка взаимоотношений между органами государственной власти (управления, правосудия) и населением, при котором соблюдаются следующие принципы: всеобщность требования исполнения закона; совершение государственно-властных действий только на основе строгого соблюдения законов; решительное пресечение правонарушений и неотвратимость ответственности за них. Содержательная сторона режима законности описывалась посредством выделения целого ряда требований законности, включающих: верховенство закона и соблюдение иерархии правовых актов; нормативную обоснованность актов управления индивидуального значения и актов следственных и судебных органов; удовлетворение и охрану прав граждан; пресечение правонарушений; своевременное и правильное рассмотрение жалоб граждан; единство понимания и применения законов; надзор и контроль за соблюдением законов².

Следует констатировать, что при анализе проблем законности в советской юридической литературе акцент делался, как правило, на политико-идеологической стороне этого феномена, и почти не исследовалось содержание законности в прикладном понимании, которое востребовано в ходе осуществления правоприменительной деятельности. Лишь в отдельных научных работах обращалось внимание на этот аспект понимания законности. Так, в частности, Н. Н. Вопленко подчеркивал, что требование неуклонного соблюдения права, взятое в отрыве от практики, не раскрывает полностью содержания законности, превращает ее в формальный долг. В связи с этим ученый полагал, что понятие и проблема законности должны рассматриваться через призму системы тео-

¹ См., например: Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 67–68 ; Чхиквадзе В. М. Государство, демократия, законность. М., 1967. С. 377 ; Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством (правоохранительная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности). М., 1960. С. 23 ; Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. С. 27 ; Строгович М. С. Избранные труды : в 3 т. М., 1990. Т. 1. С. 109–111 ; Алексеев С. С. Собр. соч. : в 10 т. М., 2010. Т. 3. С. 111.

² См., например: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., 1973. С. 115, 119–130.

ретико-практических требований³. Л. С. Явич отмечал, что содержанием законности является не исполнение закона как такового, не деятельность, в которой он находит осуществление, а соответствие этой деятельности закону, законосообразность поведения⁴.

На основе такого прикладного подхода к пониманию законности были выработаны основные требования законности, предъявляемые к правоприменительной деятельности. Например, Д. А. Керимов указывал, что требование соблюдения закона в правоприменительной деятельности – это следование букве и духу закона, который применяется; действие правоприменительных органов и должностных лиц в рамках предоставленных им полномочий; строгое и неуклонное соблюдение установленной процедуры; принятие в результате правоприменительной деятельности юридических актов установленной формы⁵. И. Я. Дюрягин к числу основных требований законности правоприменительной деятельности относил такие требования, как строгое соблюдение правоприменительным органом норм материального права при принятии решения по юридическому делу, принятие им решения в пределах его компетенции и в установленной законом процессуальной форме⁶.

Постсоветская российская теория права восприняла сформулированные предшественниками основные постулаты учения о законности и выработала обновленные подходы к пониманию данного правового явления. Приведем несколько точек зрения ученых-теоретиков по вопросу о сущности законности как принципа и как правового режима функционирования современного Российского государства и общества.

В частности, В. В. Демидов включает в структуру законности следующие элементы: 1) теоретико-мировоззренческую основу (принципы теории законности и ее природу); 2) требования законности – обусловленные потребностями развития общества, государства и права на определенном этапе их развития, требования к деятельности участников общественных отношений (требования общества к государству и праву, требования государства к праву и обществу, требования права к государству и обществу); 3) исполнение требований законности всеми без исключения субъектами права; 4) нормативно-правовую основу законности (систему действующего законодательства); 5) гарантии законности (средства ее обеспечения)⁷.

³ См.: *Вопленко Н. Н.* Теоретические проблемы режима законности в применении норм социалистического права : дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 1983. С. 65–66.

⁴ См.: *Явич Л. С.* Право и общественные отношения. М., 1971. С. 42.

⁵ См.: *Керимов Д. А.* О применении советских правовых норм // Советское государство и право. 1954. № 5. С. 98–101.

⁶ См.: *Дюрягин И. Я.* Юридические гарантии законности в процессе применения норм советского права // Сборник науч. трудов Свердловского юрид. ин-та. Свердловск, 1972. Вып. 17. С. 85.

⁷ См.: *Демидов В. В.* Законность в современном Российском государстве : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 12–13.

По мнению А. С. Сиротина, законность – это предписанный государством и обусловленный потребностями общества способ жизнедеятельности всех субъектов права, осуществляемый с использованием комплекса мероприятий, обеспечивающих реализацию идеи соответствия правовым законам и основанным на них правовым актам всей системы правоотношений и иного юридически значимого поведения людей⁸. В другой достаточно объемной академической монографии законность определяется как постоянно функционирующее и развивающееся состояние общественных отношений, характеризуемое уровнем регламентации и соблюдения требований государства, выраженных в законодательных и иных нормативных правовых актах, в соотношении со степенью удовлетворения представлений и ожиданий правоприменителей и общества в целом, характеризуемое состоянием и динамикой правонарушаемости, ее структурой и тенденциями⁹.

В современной российской юридической науке получила распространение теория правозаконности, основанная не на традиционном подходе к пониманию законности как строгому и точному соблюдению положений действующих законов, а на постулате о верховенстве права над законом. Основные положения данной теории изложены, в частности, в одном из последних учебников по теории государства и права, авторы которого определяют законность как правозаконность и характеризуют ее совокупностью следующих основных черт: 1) наличие в государстве правовой конституции, правового законодательства, которые выражают идеальное право, правовые принципы, общечеловеческие ценности; 2) наличие и действие строго иерархической правовой системы, в основе которой лежит принцип верховенства закона; 3) полное и точное осуществление, реализация Конституции РФ и других законов в действиях должностных лиц всех ветвей государственной власти, органов местного самоуправления, объединений граждан; 4) всестороннее обеспечение (гарантирование) действия Конституции РФ и других законов¹⁰.

Все приведенные выше современные научные подходы к пониманию законности характеризуют это явление в целом безотносительно к видам публичной и частной деятельности, в процессе осуществления которых должна обеспечиваться законность. Между тем очевидно, что не все требования законности могут быть предъявлены в равной мере как к правотворческой, так и правоприменительной деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Например, такие требования, как соответствие Конституции РФ и действующих в России законов праву, соответствие законов Конституции РФ могут быть адресованы лишь законодателю, но не правоприменителю. В связи с этим

⁸ См.: Сиротин А. А. Законность в Российской Федерации. М., 2009. С. 24.

⁹ См.: Законность в Российской Федерации / А. Х. Казарина [и др.]. М., 2008. С. 25.

¹⁰ См.: Теория государства и права : учеб. для бакалавров / под ред. В. К. Бабаева. М., 2014. С. 662–663.

представляется, что требования законности должны быть дифференцированы применительно к двум видам публично-властной деятельности: правотворческой и правоприменительной.

Как видно из опубликованных в постсоветский период развития юридической науки изданий по теории законности, вопросы законности правоприменительной деятельности системно не исследовались. В частности, современная отечественная теория права до настоящего времени не выработала учения о законности правоприменительной деятельности, в том числе о системе общих требований законности этой деятельности, о видах нарушений таких требований и способах их устранения. Лишь в отдельных научных работах российских правоведов фрагментарно обозначены подходы к пониманию требований законности правоприменительной деятельности.

Например, О. П. Сауляк к числу требований законности при осуществлении правоприменительной деятельности относит следующие: 1) соблюдение требований подведомственности (подсудности) юридического дела; 2) соблюдение процедурных и процессуальных норм, регламентирующих порядок рассмотрения и разрешения дела; 3) вынесение решения по делу в строгом соответствии с предписаниями применяемой нормы; 4) принятие правоприменительного акта в установленный законом срок¹¹.

Таким образом, обобщая изложенные выше научные подходы к пониманию законности вообще и законности правоприменительной деятельности в частности, следует согласиться с мнением О. П. Сауляка, который констатирует, что «развертывание категории законности протекает по следующей формуле: принцип законности – метод законности – режим законности. При этом автор, на наш взгляд, правильно отмечает, что «подлинная ценность законности для общества становится очевидной только тогда, когда она приобретает свою завершенную форму в виде режима социально-правовой жизни»¹². Обеспечение законности как правового режима функционирования государства и общества предполагает соблюдение всеми субъектами права требований законности. В связи с этим можно говорить и о режиме законности правоприменительной деятельности вообще, и о режиме законности административной правоприменительной деятельности в частности.

С учетом отмеченного рассмотрим сформировавшиеся в науке отечественного административного права воззрения относительно сущности и требований законности государственного управления, в том числе административной правоприменительной деятельности.

В советской административно-правовой науке первые исследования проблем законности в государственном управлении стали появляться в конце 40-х гг. XX в. В частности, авторы изданной в 1948 г. коллективной монографии «Социалистическая законность в советском государственном управлении» подчеркивали связанность законом действий и решений ор-

¹¹ См.: Сауляк О. П. Законность в правоприменительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 51–52.

¹² См.: Там же. С. 21.

ганов государственного управления и выделяли требования законности, которые эти органы должны соблюдать, а именно: 1) действовать в пределах компетенции; 2) выбирать варианты возможных действий в пределах, ограниченных законом; 3) действовать в соответствии с целью, указанной в законе или вытекающей из смысла закона¹³. В коллективной монографии «Правовые гарантии законности в СССР», опубликованной в 1962 г., в качестве требований законности государственного управления выделялись требования, предъявляемые к актам управления и состоявшие в издании названных актов: 1) на основании и во исполнение закона; 2) в соответствии с предписанными законом целями; 3) в отсутствие противоречий с актами вышестоящих государственных органов; 4) в пределах компетенции издающего их органа; 5) в установленной форме; 6) в установленном порядке¹⁴.

В известной монографии В. И. Ремнева под законностью в деятельности аппарата государственного управления понимался основанный на конституции и законодательных актах режим функционирования государственного аппарата, всех его служащих, в процессе которого обеспечивается неуклонное исполнение и соблюдение требований законодательства, а также постоянное совершенствование правового регулирования работы аппарата в соответствии с назревшими общественными потребностями¹⁵. В то же время требования законности правоприменительной деятельности органов государственного управления в названной работе не раскрывались.

В монографии известного советского ученого-административиста А. П. Коренева «Нормы административного права и их применение» содержание законности правоприменительной деятельности органов публичного управления сводилось к соблюдению следующих требований: 1) применение нормы только в пределах предоставленных полномочий и в соответствии с ее смыслом; 2) соблюдение установленного процессуального порядка применения нормы; 3) обязательность применения нормы в случае, когда это предписано законом, недопустимость бездействия¹⁶.

В учебниках по советскому административному праву всегда присутствовали раздел или глава о законности в государственном управлении. Вместе с тем содержание и требования законности в деятельности органов государственного управления в этих разделах и главах системно не раскрывались, их авторы ограничивались лишь стандартным изложением способов обеспечения законности¹⁷.

¹³ См.: Социалистическая законность в советском государственном управлении / под общ. ред. С. С. Студеникина. М., 1948. С. 63–64.

¹⁴ См.: Правовые гарантии законности в СССР / под общ. ред. М. С. Строговича. М., 1962. С. 12–16.

¹⁵ См., например: Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979. С. 58–59.

¹⁶ См.: Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 65–66.

¹⁷ См., например: Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихийев И. И. Советское административное право. М., 1950. С. 192–224; Советское административное пра-

В российской литературе по административному праву, изданной в постсоветское время, в качестве важнейшей характеристики публично-управленческой деятельности выделяется ее подзаконность. В связи с этим законность публичного управления сводится, прежде всего, к тому, что деятельность органов исполнительной власти и иных органов, осуществляющих такое управление, должна быть, во-первых, основана на соответствующих законах и на их неукоснительном соблюдении; во-вторых, обеспечивать реализацию содержащихся в законах предписаний другими субъектами административных правоотношений¹⁸.

Требования законности деятельности органов публичного управления, как правило, сводятся к устанавливаемым действующим законодательством требованиям, предъявляемым к издаваемым указанными органами административно-правовым актам и совершаемым ими административно-правовым действиям. Такой подход представляется вполне обоснованным, поскольку вовне, в отношениях с субъектами права административно-публичная деятельность как раз и проявляется посредством издания (принятия) административно-правовых актов и совершения административно-правовых действий. Оценка соответствия данных актов и действий требованиям правовых норм позволяет судить и о законности деятельности административно-публичных органов в целом. При этом критерием законности публичного управления выступает соблюдение административно-публичными органами и их должностными лицами требований, предъявляемых правовыми нормами, содержащимися в законах и иных нормативных правовых актах, к издаваемым (принимаемым) ими административно-правовым актам и совершаемым ими административно-правовым действиям. Эти требования и являются требованиями законности административно-публичной деятельности.

К числу требований законности, предъявляемых к правовым актам управления (административным актам), современные ученые-административисты относят следующие:

- 1) издание акта в пределах компетенции органа публичного управления;
- 2) соблюдение при издании акта прав и свобод человека и гражданина;
- 3) соответствие цели издания акта цели, предусмотренной законом, на основе которого он издается;
- 4) соответствие содержания акта предписаниям закона или иного нормативного правового акта, обладающего большей юридической силой;

во / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1973. С. 251–298 ; Советское административное право / под ред. П. Т. Василенкова. М., 1981. С. 219–244.

¹⁸ См., например: *Козлов Ю. М.* Административное право : учебник. М., 2005. С. 533–535 ; *Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право : учебник. М., 2009. С. 58–59 ; *Алехин А. П., Кармолицкий А. А.* Административное право России. М., 2009. Ч. 1. С. 27 ; *Соловей Ю. П.* Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : старые и новые проблемы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : тезисы статей. М., 2003. С. 184–185.

5) соответствие формы акта требованиям, установленным законом или подзаконным нормативным правовым актом;

6) юридическое обоснование издаваемого акта;

7) соблюдение при издании акта предусмотренной соответствующим законом или подзаконным нормативным правовым актом процедуры (порядка) его издания и введения в действие¹⁹.

Административно-правовое действие может быть признано законным при соблюдении в совокупности следующих условий:

1) если оно совершено при наличии предусмотренных соответствующими нормативными правовыми актами фактических оснований для его совершения;

2) если содержание совершенного действия соответствует описанию (характеристике) этого действия, имеющемуся в соответствующей правовой норме;

3) если соблюдена установленная соответствующей правовой нормой последовательность совершения действия;

4) если соблюдены установленные соответствующими правовыми нормами запреты и ограничения на совершение действия;

5) если процесс совершения действия, а также его результат оформлены в случаях, предусмотренных соответствующими нормативными правовыми актами, документально посредством составления процессуально-го документа с соблюдением установленных требований²⁰.

В то же время в современной учебной литературе по административному праву, как и в учебниках советской эпохи, не раскрываются общие основы теории законности осуществления исполнительной власти в целом и административной правоприменительной деятельности в частности.

Таким образом, в отечественной административно-правовой науке как советского, так и постсоветского периодов развития государства и общества обозначены и выделены основные ориентиры законности деятельности органов публичного управления, в том числе их правоприменительной деятельности. Вместе с тем учеными-административистами до настоящего времени не выработана теория законности административной правоприменительной деятельности, которая обобщила бы и систематизировала сложившиеся в административно-правовой науке и практике подходы к пониманию сущности, режима, требований законности указанной деятельности, вопросов соотношения законности и це-

¹⁹ См., например: *Новоселов В. И.* Законность актов органов управления. М., 1968. С. 17–18, 27 ; *Васильев Р. Ф.* Правовые акты органов управления. М., 1970. С. 88–93 ; *Сухарева Н. В.* Рассмотрение административно-правовых споров арбитражными судами : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 78–79 ; *Корнев А. П.* Административное право России. М., 2000. Ч. 1. С. 201–203 ; *Козлов Ю. М.* Указ. соч. С. 400–401 ; *Зеленцов А. Б.* Административно-правовой спор : вопросы теории. М., 2005. С. 445–446 ; *Бахрах Д. Н.* Административное право : учебник. М., 2006. С. 228–229.

²⁰ См., например: *Чижев И. А.* Административно-правовые действия : дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2005. С. 56.

лесообразности, использования усмотрения в административном правоприменении²¹.

Критически оценивая приведенные выше научные подходы к пониманию законности правоприменительной деятельности вообще и административной правоприменительной деятельности в частности, обозначим нашу позицию по данным вопросам.

Представляется, что законность правоприменительной деятельности, несмотря на указанное выше многообразие характеристик этого политико-правового феномена, должна рассматриваться, прежде всего, как режим осуществления данной деятельности. Здесь следует согласиться с теми подходами к пониманию законности, которые были применены П. М. Рабиновичем. С его точки зрения, законность есть законосообразность, режим (состояние) соответствия общественных отношений законам и подзаконным актам, неуклонно осуществляемым всеми субъектами права. Ученый абсолютно верно обратил внимание на то, что «только понимание законности как особого режима, состояния (совокупности определенных реально существующих свойств) общественных отношений, урегулированных правом, позволяет усматривать в ней своеобразное государственно-правовое явление, не сводимое ни к законодательству, ни к принципу права или принципу юридически значимой деятельности, ни к самой этой деятельности». Такое понимание законности, по его мнению, ориентирует на исследование ее собственных закономерностей, овладение которыми позволяет активнее использовать ее возможности в государственно-правовом регулировании²².

Следовательно, понятие «законность» применительно к административной правоприменительной деятельности должно рассматриваться не в качестве некой теоретической, абстрактной категории права, а в качестве юридико-прикладной категории, использование которой может позволить оценить правовое качество указанной деятельности, уровень соблюдения в ходе ее осуществления требований законов и иных нормативных правовых актов, а также прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций. В связи с этим законность административной правоприменительной деятельности, как одна из содержательных характеристик данной деятельности, по нашему мнению, представляет собой не принцип или метод, а режим, т.е. установленный законами и иными нормативными правовыми актами юридический порядок ее осуществления. Именно в указанной интерпретации понятие «законность административного правоприменения» имеет прикладное значение, поскольку при таком его понимании может даваться оценка соблюдения административно-публичными органами и их должностны-

²¹ См.: *Соловей Ю. П.* О совершенствовании законодательной основы судебного контроля за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий // *Административное право и процесс.* 2015. № 2. С. 48–50.

²² См.: *Рабинович П. М.* Проблемы теории законности развитого социализма. Львов, 1979. С. 45–47.

ми лицами нормативно установленных требований к их правоприменительной деятельности, а соответственно оценка юридического качества данной деятельности.

Таким образом, под законностью административной правоприменительной деятельности необходимо, на наш взгляд, понимать такой режим (порядок) ее осуществления, при котором административно-публичными органами и их должностными лицами точно, полно и правильно с учетом индивидуальных особенностей разрешаемых конкретных юридико-фактических ситуаций (административных дел) и участвующих в них субъектов права применяются соответствующие материальные нормы различных отраслей права и административно-процессуальные нормы, регламентирующие процедуры их применения.

Исходя из приведенного определения представляется возможным выделить требования законности административной правоприменительной деятельности.

Полагаем, под требованиями законности административной правоприменительной деятельности должны пониматься возлагаемые на административно-публичные органы и их должностных лиц обязанности, исполнение которых позволяет точно, полно и правильно применять соответствующие материальные нормы различных отраслей права и административно-процессуальные нормы при разрешении конкретных административных юридико-фактических ситуаций (административных дел), а значит и обеспечивать законность как режим осуществления указанной деятельности.

Перечислим наиболее общие требования законности административной правоприменительной деятельности, которые подлежат соблюдению независимо от ее вида и сферы осуществления.

1. Требование о соблюдении при осуществлении административной правоприменительной деятельности установленной иерархии нормативных правовых актов, а именно: верховенства Конституции РФ над федеральными законами и законами субъектов РФ, верховенства законов над другими нормативными правовыми актами на соответствующем уровне правового регулирования (федеральном или субъекта РФ) и верховенства иных вышестоящих нормативных правовых актов над иными нижестоящими нормативными правовыми актами. Соблюдение указанного требования заключается в том, что при установлении в ходе разрешения конкретной юридико-фактической ситуации (административного дела) явного несоответствия подлежащей применению правовой нормы норме права, обладающей более высокой юридической силой и содержащейся в вышестоящем по отношению к применяемому акту нормативном правовом акте, должна применяться норма большей юридической силы.

2. Требование об осуществлении административной правоприменительной деятельности в пределах компетенции административно-публичного органа, его должностного лица, т.е. в порученной ему сфере правоприменения (по объектам, территории, кругу субъектов) и по во-

просам, отнесенным к его ведению в данной сфере (предметам ведения).

3. Требование об осуществлении административной правоприменительной деятельности в пределах имеющихся у административно-публичного органа, его должностного лица полномочий, т.е. предоставленных ему административных прав и возложенных на него административных обязанностей, реализация которых направлена на решение задач в порученной ему сфере правоприменения. Соблюдение данного требования предполагает недопустимость выхода административно-публичного органа за пределы имеющейся у него компетенции, превышения предоставленных ему административных прав, а также злоупотребления этими правами, т.е. использования их не в целях реализации публичных функций и публичных интересов, а в целях реализации исключительно ведомственных или личных интересов правоприменителей.

4. Требование о недопустимости осуществления административной правоприменительной деятельности произвольно, без соответствующих нормативно-правовых оснований, т.е. в отсутствие необходимого закона, иного нормативного правового акта либо в отсутствие в них нормы права, необходимой для издания (принятия) административного акта или совершения административного действия, со ссылкой на соображения целесообразности, указания вышестоящих органов или должностных лиц либо на иные оправдывающие поведение правоприменителя обстоятельства.

5. Требование о применении административно-публичным органом, его должностным лицом материальной правовой нормы при наличии предусмотренных данной нормой фактических оснований (юридических фактов) для ее применения.

6. Требование о применении административно-публичными органами и их должностными лицами материальной правовой нормы в точном соответствии с целью, для достижения которой она издана, и смыслом (содержанием) изложенного в ней правила с учетом особенностей разрешаемой в ходе ее применения юридико-фактической ситуации и участвующих в ней субъектов права. Соблюдение этого требования предполагает недопустимость искажения в процессе правоприменения цели правовой нормы и смысла предусмотренного ею правила. В то же время сформулированное в норме права правило должно применяться с учетом особенностей фактических обстоятельств, к которым оно применяется, и индивидуальных особенностей участников соответствующих правоотношений. В связи с этим административно-публичному органу, его должностному лицу предоставляется свобода усмотрения в части выбора в тех или иных юридико-фактических ситуациях условий, вариантов применения правила, если таковые предусмотрены применяемой правовой нормой, при недопустимости искажения, расширительного или ограничительного толкования соответствующего правила.

7. Требование о соблюдении административно-публичными органами, их должностными лицами установленной соответствующими административно-процессуальными нормами административной процедуры

разрешения административных дел, издания (принятия) административных правоприменительных актов, совершения административных правоприменительных действий.

Соблюдение всеми административно-публичными органами и их должностными лицами в ходе осуществления правоприменительной деятельности совокупности перечисленных требований позволит, с нашей точки зрения, обеспечить режим законности данной деятельности. Вместе с тем для того чтобы эти требования реально соблюдались на практике, необходимо их нормативно-правовое закрепление в федеральных законах, иных нормативных правовых актах, в которых закрепляются правила осуществления тех или иных видов административной правоприменительной деятельности, а в дальнейшем, возможно, и в рамочном федеральном законе, определяющем правовые основы организации и деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации.

Арбитражный суд Омской области

Ярковой С. В., кандидат юридических наук

E-mail: academy@omua.ru

Тел.: 8(3812)53-02-03

Arbitration Court of Omsk Region

Yarkovoy S. V., Candidate of Legal Sciences

E-mail: academy@omua.ru

Tel.: 8(3812)53-02-03

ОЦЕНКА И АТТЕСТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
СЛУЖАЩЕГО КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Н. Т. Шерипов

Правительство Кыргызской Республики

Поступила в редакцию 8 октября 2016 г.

Аннотация: рассматривается институт оценки и аттестации государственного гражданского служащего и муниципального служащего Кыргызской Республики. В итоге комплексного и сравнительного анализа предлагается ряд организационных и правовых мер по совершенствованию данного института.

Ключевые слова: оценка, аттестация, государственный гражданский служащий, муниципальный служащий, комиссия по оценке, правовое регулирование оценки.

Abstract: *the institute of an assessment and certification of the government civil servant and local government officer of the Kyrgyz Republic are considered. As a result of the complex and comparative analysis a number of organizational and legal measures on enhancement of this institute is proposed.*

Key words: *assessment, certification, public civil servant, municipal employee, commission on an assessment, legal regulation of an assessment.*

Следует отметить, что до принятия Закона КР от 30 мая 2016 г. № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» функционировал институт аттестации служащих. В целях повышения чувства ответственности, решения вопросов о продвижении, определения служебного соответствия работников предъявляемым требованиям, в ведомствах действует система аттестаций¹.

Аттестация служащих является правовым средством расширения демократических начал в кадровой политике и управлении госслужбой, средством обеспечения, формирования и реализации целенаправленной и предсказуемой кадровой политики в государственных органах².

В связи с тем что институт аттестации и оценки госслужащих является областью научного исследования административного права, многие известные российские, кыргызстанские и казахстанские правоведы-административисты исследовали данный вопрос. В частности, разные аспекты аттестации и оценки рассматривали в своих трудах Э. Э. Дуйсенов, Д. Н. Бахрах, В. М. Манохин, А. А. Гришковец, Н. Б. Мурзаibraимов, Ю. Н. Стариков, Турисбек Айнуур Заутбек кызы и др.

¹ См.: Бахрах Д. Н., Кивалов С. В. Таможенное право России. Екатеринбург, 1995. С. 32.

² См.: Стариков Ю. Н. Служебное право : учебник. М., 1996. С. 402–403.

Аттестация (от лат. attestatio – свидетельство) – определение, проверка, оценка профессиональных, деловых и личностных качеств государственного служащего, установление его служебно-должностного соответствия предъявляемым требованиям к службе, занимаемой должности.

Юридический энциклопедический словарь понимает под аттестацией «определение квалификации работника с целью проверки соответствия занимаемой должности»³.

Большая советская энциклопедия характеризует аттестацию как «определение квалификации, уровня знаний работника или учащегося, отзыв о его способностях, деловых и иных качествах. В ряде ведомств и организаций аттестация требуется для присвоения лицу определенного разряда, звания, ранга»⁴.

Д. Н. Бахрах выдвинул двойственную трактовку аттестации, выделив: общую аттестацию, проводимую в целях оценки работы государственных служащих, повышения у них чувства ответственности, и персональную аттестацию, проводимую в целях решения вопросов о присвоении госслужащему очередного звания, назначении госслужащего на иную должность, об увольнении служащего; как следует из названия, персональная аттестация проводится в отношении отдельных госслужащих⁵.

Известный ученый-правовед Ю. Н. Стариков отмечает, что «формирование госслужбы в России, которая соответствовала бы мировым стандартам, требует решения задачи по созданию качественно новой системы аттестации госслужащих, основанной на принципах, принятых в мировой практике. Анализ опыта Франции, Германии, США и некоторых других стран свидетельствует о том, что аттестация в этих государствах играет особую роль при замещении должностей и продвижении по службе, поскольку присвоение классификационных разрядов производится именно по результатам аттестации»⁶.

Необходимо отметить, что в развитых странах мира эффективно используется институт оценки госслужащих. В США, например, до каждого служащего ежегодно доводятся сведения о требованиях, предъявляемых к его должности. Критериями оценки деятельности высшего руководящего состава являются: совершенствование эффективности и качества работы, в том числе сокращение объема делопроизводства; экономия средств; своевременность исполнения обязанностей по должности; иные показатели эффективности работы. Оценки служащих проводятся ежегодно. В случае неудовлетворительной оценки работы служащий может быть либо уволен, либо переведен на другую должность. Однако такой перевод запрещен, если в течение пяти лет деятельность служащего на руководящем посту дважды оценивалась неудовлетворительно⁷.

³ См.: Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев. М., 1984. С. 26.

⁴ Большая советская энциклопедия / гл. ред. А. М. Прохоров. М., 1970. Т. 2. С. 409.

⁵ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М., 2000. С. 249–253.

⁶ Стариков Ю. Н. Служебное право. С. 402.

⁷ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / под ред. Л. А. Окунькова. М., 2002. С. 188.

Как известно, советская система мониторинга исполнительной деятельности (аттестация) была в своем роде особой и очень трудоемкой. Ее отличали такие позитивные качества, как определенная консервативность, жесткие подходы к отбору кадров, дисциплинированность, исполнительность и строгая подотчетность. Однако советская система аттестации была чрезмерно формализованной, носила идеологизированный характер, что послужило развитию бюрократизма и бумажной волокиты. В частности, госслужащий должен был обладать следующими качествами: верностью рабочему классу, ответственностью, творческой инициативой, смелостью при принятии решений, деловитостью, нетерпимостью к недостаткам и ошибкам, постоянным стремлением углублять свои познания в области марксизма-ленинизма и профессиональные знания, умением руководить коллективом и воспитывать⁸.

Советская система аттестации во многом сохранилась на пространстве СНГ и в настоящее время. О ее значении как одном из существенных показателей уровня и качества кадровой работы в системе госслужбы говорит то повышенное внимание, которое уделяется ей в современной юридической литературе.

Обычно под аттестацией понимается проводимая в установленной организационно-правовой форме периодическая проверка и оценка профессиональных, деловых и личностных качеств государственных служащих в целях определения уровня их профессиональной подготовки, установления служебно-должностного соответствия предъявляемым квалификационным требованиям к службе, занимаемой должности⁹.

Во Временном положении о порядке проведения аттестации госслужащих КР, утвержденном Указом Президента КР от 24 октября 2005 г. № 485, дается формулировка данного понятия, исходящая из положений Закона КР «О госслужбе». В частности, аттестация является формой выявления профессиональных знаний и навыков работы госслужащего и стимулирует его профессиональное развитие, определяет результативность его деятельности в госоргане. По данному определению аттестации акцент делается не только на выявление профессиональной квалификации госслужащих, но и на уровень их правовых знаний, умение применять их на практике (правовая культура).

Аттестация призвана выявить способность государственных служащих выполнять возложенные на них обязанности, перечень которых регламентируется и не должен подвергаться расширительному толкованию¹⁰.

⁸ См.: Гербер Р., Юнг Г. Кадры в системе социалистического управления. М., 1969. С. 9–20.

⁹ См.: Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учеб. для подготовки гос. служащих. М., 1999. С. 381 ; Таранов А. А. Административное право Республики Казахстан. Часть Общая. Алматы, 1996. С. 116 ; Государственное и муниципальное управление : справочник / под ред. Н. И. Глазунова, А. С. Забродина. М., 1997. С. 72 ; Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. М., 2002. Т. 1. С. 134.

¹⁰ См.: Таранов А. А. Административное право Республики Казахстан : акад. курс. Алматы, 2002. С. 88.

Таким образом, законодатель выделяет две основные задачи аттестации: установление соответствия служащего занимаемой должности (определение уровня профессиональной подготовки) и установление перспектив служебного роста.

Аттестация в более широком понимании решает следующие основные задачи:

- соблюдение на практике принципов госслужбы; обеспечение законности в системе ее функционирования;
- формирование профессионального кадрового персонала госорганов;
- выявление потенциальных возможностей госслужащего с целью его повышения по службе¹¹.

Оценка деятельности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих

Законодатель в новом Законе КР от 30 мая 2016 г. № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» вместо понятия **аттестация** вводит понятие «**Оценка деятельности** государственных гражданских служащих и муниципальных служащих». Следует отметить, что в Кыргызстане до настоящего времени институт аттестации на госслужбе функционировал на основании Закона КР от 11 августа 2004 г. № 114 «О государственной службе».

Согласно ст. 29 Закона КР от 30 мая 2016 г. № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» *оценка деятельности служащих представляет собой определение степени результативности выполнения должностных обязанностей в соответствии с целями и задачами государственного органа, органа местного самоуправления и перспектив карьерного роста.*

Общими принципами проведения оценки являются:

- 1) объективность – беспристрастное, непредвзятое отношение к служащему и его деятельности в государственном органе или органе местного самоуправления;
- 2) единообразие – установленный по единому образцу перечень оценочных показателей и критериев;
- 3) прозрачность – открытая процедура оценки служащих, результаты которой сообщаются служащему с разъяснением причин и мотивов их принятия;
- 4) регулярность – периодически в установленные сроки организуемая процедура оценки.

Задачами оценки являются следующие:

- 1) определение профессионального уровня служащего, включая качество, объем и сложность выполнения работы;
- 2) определение степени вклада служащего в достижение целей и задач государственного органа и органа местного самоуправления;
- 3) анализ текущих результатов достижения поставленных задач;
- 4) корректировка процесса достижения результатов;

¹¹ См.: *Стариков Ю. Н.* Курс общего административного права. Т. 1. С. 135–136.

- 5) планирование профессионального развития служащего;
- 6) стимулирование служащего на достижение высоких результатов.

Оценка проводится ежегодно по результатам деятельности служащего с учетом квартальных оценок.

Для проведения оценки формируется комиссия государственного органа, органа местного самоуправления (далее – комиссия по оценке).

Комиссия по оценке определяет годовую оценку служащего, на основе которой:

- определяет шаг (коэффициент) в сетке оплаты труда;
- определяет соответствие или несоответствие занимаемой должности;
- вносит предложения о продвижении или понижении в должности;
- о поощрениях;
- о повышении квалификации;
- о ротации служащего;
- рекомендует для присвоения классного чина;
- для включения во внутренний резерв кадров.

По рекомендации и предложению комиссии по оценке руководитель государственного органа, органа местного самоуправления принимает соответствующее решение.

Порядок проведения оценки определяется правительством.

Принципиальная разница аттестации и оценки служащих заключается в следующем:

1. Терминологическая разница.

Типичной ошибкой в подходах к оценке служащих является отсутствие понимания различий между собственно оценкой и аттестацией служащих, хотя различия между двумя этими процедурами довольно существенные.

Немаловажным фактором является и то, что с юридической точки зрения сотрудник может быть уволен на основании результатов, полученных в ходе годовой оценки служащих, это могло произойти ранее сразу по результатам аттестации, которая проводилась раз в три года. В некоторых случаях на практике в случае обращения в суд работника, недовольного управленческими решениями, принятыми по результатам аттестации персонала, у госорганов часто возникали проблемы.

Однако следует отметить, что цели оценки персонала значительно шире целей аттестации. Аттестация направлена исключительно на выявление соответствия специалиста занимаемой должности, причем учитываются только профессиональные знания, умения и навыки работника (без учета личностных характеристик, которые, тем не менее, тоже влияют на эффективность работы) и только на текущий момент, т.е. отсутствует оценка способностей, потенциала работника.

Оценка служащего выявляет не только соответствие работника занимаемой им должности, но также направлена и на оценку потенциала сотрудника, планирование его карьерного роста, получение обратной связи и др.

Любая организация обладает определенными финансовыми, информационными, технологическими ресурсами. На современном этапе развития инноваций и бизнес-технологий большинство руководителей достигли понимания того, что человеческие ресурсы являются ключевыми. Организации конкурируют на уровне профессионального развития своих сотрудников – их знаний, умений, навыков. Для разумного использования данного вида капитала необходимо правильно определить, каков он. Периодическая оценка персонала, которая сейчас вводится в систему государственной гражданской службы и муниципальной службы, позволяет выявить и раскрыть потенциал каждого сотрудника и направить его на реализацию стратегических целей государственного и муниципального органа.

2. Целевая разница.

Аттестация служащих преследует цель – установление соответствия служащего занимаемой должности (определение уровня профессиональной подготовки).

Оценка служащих преследует цель – определение степени результативности выполнения должностных обязанностей в соответствии с целями и задачами государственного органа, органа местного самоуправления и перспектив карьерного роста.

Принципиальным новшеством является внедрение апробированной в развитых странах мира *системы оценки для оценки служащих, где целью является определение степени результативности выполнения должностных обязанностей в отличие от системы аттестаций, где целью является определение уровня профессиональной подготовки*. Ранее уже поднимался вопрос замены устаревшей и неэффективной системы аттестаций на новую креативную систему оценки служащих¹².

Целью аттестации согласно документам советского времени *является выявление соответствия специалиста занимаемой должности*. Вариантов, как известно, три: соответствует, не соответствует, соответствует условно. Таким образом, *аттестация преследует исключительно административные цели*.

Целью оценки является управление достижениями. Основным элементом концепции является управление достижениями. Идея данной концепции состоит в том, что достижения сотрудников зависят от отношения между индивидуальными возможностями и мотивацией – она более ориентирована на «человеческий фактор». Конечной целью оценки должно быть, в первую очередь, управление достижениями, квалификацией и, через них – оплатой труда, но не наоборот.

3. Большая разница по задачам.

Примечательным является, то что законодатель в Законе КР от 11 августа 2004 г. № 114 «О государственной службе» выделял *две основные задачи аттестации*: установление соответствия служащего зани-

¹² См.: Шерипов Н. Т. Государственная гражданская служба (административно-правовое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2011. С. 12.

маемой должности (определение уровня профессиональной подготовки) и установление перспектив служебного роста. В Законе КР от 30 мая 2016 г. № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» законодатель **выделяет шесть основных задач оценки:**

- 1) определение профессионального уровня служащего, включая качество, объем и сложность выполнения работы;
- 2) определение степени вклада служащего в достижение целей и задач государственного органа и органа местного самоуправления;
- 3) анализ текущих результатов достижения поставленных задач;
- 4) корректировка процесса достижения результатов;
- 5) планирование профессионального развития служащего;
- 6) стимулирование служащего на достижение высоких результатов.

4. Значительная разница по времени проведения оценки и аттестации.

Аттестация проводится не более одного раза в три года. Оценка проводится ежегодно по результатам деятельности служащего с учетом квартальных оценок.

Вместо действующей системы аттестации раз в три года, полагаем, что внедрение оценки государственных служащих даст положительные результаты по уровню эффективности выполнения должностных обязанностей, функций и степени достижения определенных результатов.

Возможность проведения аттестации в текущей практике на государственной гражданской и муниципальной службе ограничивается большими промежуточными интервалами. Такая периодичность формальной оценки деятельности не позволяет определить индивидуальный вклад госслужащего в достижение целей и реализацию стратегических планов государственного и муниципального органа на определенный период, а также не предоставляется возможности корректировки процесса достижения результатов на промежуточном этапе. В результате аттестаций навыки управления качеством работы и ее улучшением остаются ограниченными; вместо этого упор делается на правоприменение и проверки. Безусловно, периодическая оценка государственных гражданских и муниципальных служащих даст возможность своевременно и оперативно оценивать деятельность служащих и адекватно реагировать администрации органов. Да и сами служащие постоянно должны будут заниматься как в профессиональном, так и в личном плане. Разумеется, останется позади практика, когда все служащие повсеместно в профессиональном плане занимались и готовились раз в три года.

5. Проведение аттестации и оценки различается по процедурным аспектам.

В частности, аттестацию раз в три года проводила сложная по составу аттестационно-конкурсная комиссия. Во время аттестации весь аппарат был задействован в этом процессе. Члены комиссии – сотрудники аппарата до конца процедуры аттестации были полностью заняты только этим мероприятием. Процесс аттестации во многих случаях проходил в

течение нескольких месяцев. В связи с угрозой увольнения служащие полностью концентрировались на аттестации, чем на предоставлении качественных услуг населению. Оценка не потребует сложных процедур, материальных и временных ресурсов. Проведение оценки будет осуществлять комиссия по оценке. И самое главное – оценка будет проводиться периодически и без отвлечения от основного рабочего места.

6. Особенная разница по итогам аттестации и оценки.

В результате аттестации государственному служащему дается одна из следующих оценок:

- 1) соответствует замещаемой государственной должности;
- 2) соответствует замещаемой государственной должности при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии по его служебной деятельности с повторной аттестацией через шесть месяцев;
- 3) не соответствует замещаемой государственной должности;
- 4) рекомендуется на повышение.

Комиссия по оценке определяет годовую оценку служащего, на основе которой:

- определяет шаг (коэффициент) в сетке оплаты труда;
- определяет соответствие или несоответствие занимаемой должности;
- вносит предложения о продвижении или понижении в должности;
- о поощрениях;
- о повышении квалификации;
- о ротации служащего;
- рекомендует для присвоения классного чина;
- для включения во внутренний резерв кадров.

Принципиальным новшеством является то, что комиссия по оценке определяет годовую оценку служащего и определяет не только соответствие или несоответствие занимаемой должности, но и шаг (коэффициент) в сетке оплаты труда; вносит предложения о продвижении или понижении в должности; о поощрениях; о повышении квалификации; о ротации служащего; рекомендует для присвоения классного чина; для включения во внутренний резерв кадров.

Результаты ежегодной оценки будут влиять на финансовую оплату служащих, на их обучение и поощрение, а также карьерное продвижение. Ранее по итогам аттестаций и по предложению Аттестационно-конкурсной комиссии было много фактов увольнений служащих. Это вносило негативную лепту в защиту трудовых прав служащих и в утверждение принципа стабильности, преемственности кадров в гражданской и муниципальной службе.

Оценка – регулярная формализованная оценка деятельности работника согласно заданным критериям соответствия стандартам выполнения работы на данном рабочем месте за определенный период времени.

Если организация намерена управлять достижениями своих работников, то в самом общем виде оценку можно рассматривать как сеанс об-

ратной связи между руководителем и подчиненным, где стороны советуются друг с другом и принимают обоюдное решение или план действий, направленный на повышение эффективности работы. Именно поэтому в данной парадигме не рекомендуется напрямую обсуждать заработную плату, ставить этот вопрос во главу угла. Если связь между оплатой и оценкой будет механической, все внимание участников будет сосредоточено на конкретных балльных оценках. Это, во-первых, снижает правдивость и открытость участников оценки; во-вторых, уводит от основных целей системы оценки. Как показывает опыт, сотрудники в этом случае стремятся занижать уровень планируемых достижений, чтобы гарантированно достигать их выполнения. Мало кто из сотрудников рискнет активно обсуждать свои достижения или свои проблемы, если будет опасаться, что результаты собеседования могут понизить уровень заработной платы.

Система оценки служащих предоставляет руководителю возможность и время для целенаправленных усилий по управлению служащими. При серьезном отношении руководитель будет вынужден размышлять о таких вещах, как мотивация сотрудников, их отношение к работе, степень лояльности и т.д. У него появится возможность ознакомиться со взглядами сотрудников на содержание работы, рабочие процессы, с их идеями о повышении эффективности работы. Необходимо учитывать и то, что улучшение взаимоотношений между руководителем и подчиненным усиливает позицию руководителя как лидера. Хорошо подготовленная и грамотно проведенная оценка в равной степени развивает и сотрудника, и руководителя.

Следует также отметить, что ранее институт аттестации иногда являлся инструментом для избавления от неудобных. Однако позитивным было то, что служащие готовились к аттестации и повышали свой профессиональный уровень... но только раз в три года. В настоящее время главное – чтобы институт оценки служащих не стал формальным явлением. Если институт оценки хорошо заработает, то это будет эффективным инструментарием повышения результативности деятельности гражданских и муниципальных служащих. Требуется определенная дисциплина и воля руководителей, чтобы системно, объективно и реально оценивать служащих.

Еще одним способом преодоления трудностей, возникающих из-за недоверия служащих к оценке, является обеспечение прозрачной единой системной оценки, обучения и желательно стимулирования. В этом случае становится не просто важным, а необходимым составление четкого списка компетенций, тренингов, курсов, сертификатов, необходимых для занятия определенной должности; обеспечение и транслирование вариативности развития специалиста в зависимости от выявленных в ходе оценки его потенциала способностей и интересов. Четкая система стимулирования, соответствующая системе оценки и обучения, будет способствовать пониманию сотрудниками, для чего нужно обучение и как

результаты обучения отразятся на них лично. Данные меры будут способствовать повышению доверия сотрудников не только к оценке служащих, но и к руководству государственных и муниципальных органов в целом.

Правительство Кыргызской Республики

Шерипов Н. Т., доктор юридических наук, профессор, статс-секретарь Государственной регистрационной службы

E-mail: Sheripov-kg@mail.ru

Тел.: 0-557-22-77-47

*The Government of the Kyrgyz Republic
Sheripov N. T., Doctor of Legal Sciences,
Professor, the State Secretary of the State
Registration Service*

E-mail: Sheripov-kg@mail.ru

Tel.: 0-557-22-77-47

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВОДНОГО РЕЕСТРА В РОССИИ

Л. В. Бударагина, С. В. Тищенко

*Нижегородский государственный
архитектурно-строительный университет*

Поступила в редакцию 4 сентября 2016 г.

Аннотация: *рассматривается процесс становления и развития государственного водного реестра в Российской Федерации и его нормативно-правовой базы, а также соотношение понятий «водный кадастр» и «водный реестр».*

Ключевые слова: *водный реестр, водный кадастр, режим водных объектов, оценка водных ресурсов, государственное управление и контроль.*

Abstract: *the article considers the process of formation and development of the state water register of Russian Federation and its regulatory framework, the ratio of such concepts as water cadastre and water registry.*

Key words: *water register, water cadastre, water treatment facilities, water resources assessment, governance and control.*

Современное водное законодательство недостаточно полно и четко регулирует водные отношения. Исследования в области ведения государственного водного реестра практически отсутствуют. В научных трудах упоминание о функции учета водных объектов и их состоянии в основном осуществляется в рамках исследования вопросов охраны вод и водных объектов, а также контроля и надзора за деятельностью граждан и юридических лиц в процессе водопользования.

Существует вопрос соотношения понятий «водный реестр» и «водный кадастр». Итак, понятие государственного водного кадастра в федеральном законодательстве России в настоящее время отсутствует. Действующий Водный кодекс Российской Федерации 2006 г.¹ (далее – ВК РФ) заменил понятие «государственный водный кадастр» на «государственный водный реестр» (далее – ГВР).

Согласно ст. 31 ВК РФ государственный водный реестр представляет собой систематизированный свод документированных сведений о водных объектах, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц, об их использовании, о речных бассейнах, о бассейновых округах.

В рамках проводимой земельной реформы в стране понятие кадастра изначально связывалось с землей и сочеталось с понятием «земельного

¹ Водный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ с изм. и доп. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.

кадастра», которое в 2007 г. было заменено на «кадастр недвижимости» (далее – ГКН). В связи с возникновением частной собственности на землю в России с 1997 г. также началось ведение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП).

Кроме ГВР ведутся различные природные кадастры и реестры (лесной, водный, градостроительный, кадастр отходов и другие, ведение которых регулируется специальным природоресурсным законодательством).

Специалисты отмечают, что данные государственного водного кадастра (в настоящее время – ГВР) неоднократно обновлялись. Его ведение началось в СССР еще в 30-х гг. прошлого столетия, однако до сих пор в России не удалось достичь его необходимого уровня: он остается неполным, т.е. содержит сведения не обо всех поверхностных водных объектах. Даже в черте крупных городов-мегаполисов малые водотоки и водоемы не нашли должного отражения в водном кадастре (реестре), и вопрос об их инвентаризации еще не решен².

Нормативно-правовая база ГВР начала формироваться с принятия в 1931 г. Госпланом СССР решения о составлении Водного кадастра СССР, объединяющего систематизированные сведения о режиме морей, рек, озер, болот, ледников и подземных вод. В 1933 г. составление общего Водного кадастра СССР было поручено Гидрометеорологическому комитету СССР и РСФСР.

Первый Водный кадастр СССР был подготовлен Государственным гидрологическим институтом под руководством Гидрометеорологического комитета СССР и РСФСР в 1933–1940 гг. Он состоял из трех серий, включающих районные справочники по водным ресурсам СССР, материалы по режиму рек, сведения об уровне воды, гидрологические ежегодные каталоги и справочники по морям СССР, гидрометеорологический кадастр и другую информацию на основе материалов наблюдений с 1875 по 1935 г.

С 1936 г. начали выходить «Гидрологические ежегодники», содержавшие сведения о гидрологическом режиме рек, водохранилищ и озер, полученные гидрологическими постами и станциями (уровень и расходы воды, расходы взвешенных наносов, крупность взвешенных наносов и донных отложений, температура воды и толщина льда, химический анализ воды), а также справочные сведения о постах и станциях.

В период с 1960 по 1974 г. проводилась разработка и выпуск нового Водного кадастра в виде справочников «Ресурсы поверхностных вод СССР», состоявших из трех серий:

- «Гидрологическая изученность» – кадастровые данные по поверхностным водным объектам;
- «Основные гидрологические характеристики» – многолетние данные по поверхностным водным объектам;

² См.: Опыт составления кадастров водных объектов мегаполиса (на примере г. Санкт-Петербурга) / В. С. Вуглинский [и др.] // Всероссийский конгресс работников водного хозяйства : тезисы докладов. М., 2003. С. 103–104.

– «Водные ресурсы» – обобщающая серия с фундаментальной характеристикой гидрологического и гидрохимического режима водных объектов, в том числе вопросы использования и качества вод.

В 1978 г. началось ведение по единой для СССР системе Государственного водного кадастра СССР, включавшего данные учета вод по количественным и качественным показателям, регистрации водопользований, а также данные учета использования вод. Ведение государственного водного кадастра (далее – ГВК) было поручено:

- Государственному комитету СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды;
- Министерству геологии СССР;
- Министерству мелиорации и водного хозяйства СССР.

Материалы ГВК СССР были единственными официальными данными о водных ресурсах, обязательными для использования при решении всех задач гидрологического обеспечения хозяйственной деятельности.

В 1994 г. в целях обеспечения преемственности и непрерывности наблюдений за режимом водных объектов и оценки водных ресурсов России было принято решение о продолжении ведения по единой системе ГВК РФ, которое было поручено:

- Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- Комитету Российской Федерации по водному хозяйству;
- Комитету Российской Федерации по геологии и использованию недр.

С 1996 г. ведение ГВК осуществлялось Министерством природных ресурсов Российской Федерации и Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

В 2006 г. функции по ведению ГВК были переданы Федеральному агентству водных ресурсов РФ с участием Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Федерального агентства по недропользованию.

После принятия нового Водного кодекса 2006 г., начиная с мая 2007 г., началось ведение Государственного водного реестра (ГВР), в который были включены данные ГВК РФ.

Постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2007 г. № 253 «О порядке ведения государственного водного реестра»³ было установлено, что в государственный водный реестр включаются данные государственного водного кадастра Российской Федерации по состоянию на 1 января 2007 г., ведение которого осуществлялось в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1403⁴.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации утверждает форму⁵ государственного водного реестра и прави-

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 19. Ст. 2357.

⁴ Там же. 1996. № 49. Ст. 5566 ; 2006. № 5. Ст. 554.

⁵ Об утверждении формы государственного водного реестра : приказ МПР РФ от 29 мая 2007 г. № 138 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 32.

ла⁶ оформления государственной регистрации в государственном водном реестре договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, прекращения договоров водопользования.

В целях формирования государственного водного реестра в срок до 1 июля 2007 г. была предусмотрена передача на безвозмездной основе Федеральному агентству водных ресурсов следующих сведений (по состоянию на 1 января 2007 г.) федеральных органов исполнительной власти:

– Министерством сельского хозяйства Российской Федерации – сведений об использовании водных объектов для нужд сельского хозяйства, в том числе в целях водопотребления и водоотведения, а также о государственных мелиоративных системах и об отнесенных к государственной собственности отдельно расположенных гидротехнических сооружениях на водных объектах;

– Федеральной регистрационной службой (в настоящее время – Росреестр) – сведений о документах, на основании которых возникло право собственности на водные объекты, гидротехнические и иные сооружения, расположенные на водных объектах;

– Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды – данных государственного водного кадастра Российской Федерации по поверхностным водным объектам;

– Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека – сведений о санитарно-эпидемиологической обстановке на водных объектах;

– Федеральной службой по надзору в сфере природопользования – сведений о поднадзорных гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на водных объектах, о водных объектах, расположенных в пределах особоохраняемых природных территорий федерального значения, и режимах использования водоохраных зон водных объектов;

– Федеральной службой по надзору в сфере транспорта – сведений о поднадзорных гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на водных объектах;

– Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору – сведений о поднадзорных гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на водных объектах, об объектах, оказывающих негативное воздействие на водные объекты, в том числе осуществляющих сбросы загрязняющих веществ;

– Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости – сведений о гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на вод-

⁶ Об утверждении Правил оформления государственной регистрации в государственном водном реестре договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договорам водопользования, прекращения договоров водопользования : приказ МПР России от 22 августа 2007 г. № 216 (в ред. от 11.08.2014) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 41.

ных объектах, в том числе о кадастровых номерах земельных участков, в границах которых расположены водные объекты, а также земельных участков, занятых указанными сооружениями;

– Федеральным агентством морского и речного транспорта – сведений о пользовании акваториями водных объектов и береговой полосой внутренних водных путей Российской Федерации;

– Федеральным агентством по недропользованию – данных государственного водного кадастра Российской Федерации по подземным водным объектам;

– Федеральным агентством по рыболовству – сведений о водных объектах рыбохозяйственного значения;

– Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации – об особо охраняемых водных объектах федерального значения, о водных объектах, расположенных в пределах особо охраняемых природных территорий федерального значения;

– органами исполнительной власти субъектов РФ – о договорах водопользования, о переходе прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращении договоров водопользования, сторонами которых они являются, о принятых решениях о предоставлении в пользование водных объектов, о прекращении права пользования водными объектами, предоставленными на основании этих решений, о рыбопромысловых участках, режимах округов санитарной (горно-санитарной) охраны, установленных для лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения, в границах которых расположены водные объекты, о водных объектах и расположенных на них гидротехнических и иных сооружениях, находящихся в собственности субъектов РФ;

– органами местного самоуправления – о режимах особой охраны для водных объектов, расположенных в границах зон санитарной охраны водных объектов, установленных в соответствии с требованиями санитарных норм, о договорах водопользования, о переходе прав и обязанностей по договорам водопользования, а также прекращении договоров водопользования, сторонами которых они являются, принятых решениях о предоставлении в пользование водных объектов, о прекращении права пользования водными объектами, предоставленными на основании этих решений, водных объектах и расположенных на них гидротехнических и иных сооружениях, находящихся в собственности муниципальных образований.

ВК РФ также установлено, что целью создания ГВР является информационное обеспечение комплексного использования водных объектов, целевого использования водных объектов, их охраны, а также планирование и разработка мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий.

Поэтому в государственный водный реестр включаются документированные сведения:

1) о бассейновых округах;

- 2) о речных бассейнах;
- 3) о водохозяйственных участках;
- 4) о водных объектах, расположенных в границах речных бассейнов, в том числе об особенностях режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностях;
- 5) о водохозяйственных системах;
- 6) об использовании водных объектов, в том числе о водопотреблении и сбросе вод, в том числе сточных вод, в водные объекты;
- 7) о гидротехнических и иных сооружениях, расположенных на водных объектах;
- 8) о водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах, зонах за-топления, подтопления и других зонах с особыми условиями их использования;
- 9) о решениях о предоставлении водных объектов в пользование;
- 10) о договорах водопользования;
- 11) о разрешениях на захоронение донного грунта в морях или их отдельных частях;
- 12) о местоположении береговой линии (границы водного объекта);
- 13) об иных документах, на основании которых возникает право собственности на водные объекты или право пользования водными объектами.

Водопользователи, а также организации, осуществляющие в пределах своей компетенции наблюдение за режимом, ресурсами и качеством поверхностных и подземных вод, обязаны в порядке, установленном национальным законодательством, представлять данные, подлежащие включению в ГВР.

Данные ГВР (или иного официального национального документа, представляющего свод аналогичных данных) являются основой для принятия иных решений при осуществлении государственного управления и контроля в области использования и охраны водных объектов.

*Нижегородский государственный архитек-
турно-строительный университет*

*Бударагина Л. В., кандидат философ-
ских наук, доцент кафедры международ-
ного права*

E-mail: liudmila-nn@mail.ru

Тел.: 8-920-250-68-48

*Тищенко С. В., кандидат юридических
наук, доцент кафедры экологического,
земельного и градостроительного права*

E-mail: stischenko@yandex.ru

Тел.: 8-920-011-05-72

*Nizhny Novgorod State University of Ar-
chitecture and Civil Engineering*

*Budaragina L. V., Candidate of Philo-
sophical Sciences, Associate Professor of the
International Law Department*

E-mail: liudmila-nn@mail.ru

Tel.: 8-920-250-68-48

*Tishchenko S. V., Candidate of Legal
Sciences, Associate Professor of the Ecologi-
cal, Land and Town-planning Law Depart-
ment*

E-mail: stischenko@yandex.ru

Tel.: 8-920-011-05-72

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ
ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СИТУАЦИЯХ

Т. А. Азизов

Самаркандский государственный институт иностранных языков

Поступила в редакцию 8 октября 2016 г.

Аннотация: рассматриваются некоторые общие проблемы совершенствования полномочий органов государственной власти и управления общей компетенции при чрезвычайных экологических ситуациях в свете современной юриспруденции. В частности, государственные органы должны гарантировать права человека и защиту основ его универсального развития.

Ключевые слова: защита населения от чрезвычайных ситуаций, охрана окружающей среды, чрезвычайная экологическая ситуация, техногенная авария, природная катастрофа.

Abstract: the articles deals with the condition and problems of improving the power of public authorities and management of general competence in environmental emergencies in the field of modern jurisprudence. Public authorities should guarantee the human rights, and protection is regarded as the basis of universal development of population.

Key words: protection of the population from emergencies, environmental protection, environmental emergency, technological accidents, natural disaster.

Исследование роли и значения органов государственной власти и управленческих структур в регулировании отношений в сфере чрезвычайных экологических ситуаций, а также рассмотрение вопроса совершенствования их деятельности относятся к наиболее актуальным проблемам современной юридической науки. Об этом убедительно свидетельствует подробная разработка данной проблематики правоведами Российской Федерации, Узбекистана и других государств – членов СНГ¹.

Правоотношения, возникающие при чрезвычайных экологических ситуациях и их ликвидации, представляют собой такие специфические правовые отношения, структуру которых необходимо целенаправленно и системно совершенствовать.

Государственное управление деятельностью, осуществляемой в связи с чрезвычайными экологическими ситуациями, можно охарактеризовать

¹ См.: Гуцин В. В. Чрезвычайное положение : административно-правовой аспект. М., 1996 ; Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. М., 2007 ; Нугьманов Е. Е. Организационно-правовые формы управления и механизм природопользования и охраны окружающей природной среды // Гармонизация и развитие экологического законодательства России и Казахстана : сб. статей. Астана ; М., 2013. С. 301–310.

как: а) управление предупредительными работами; б) ликвидация последствий чрезвычайных экологических ситуаций и в) управление соблюдением правового режима в пределах зоны бедствия. Так, Н. Г. Жаворонкова указывает на наличие «стадии предупреждения чрезвычайной ситуации и ликвидации ее последствий», при которой необходимо создание оптимального правового механизма регулирования экологических проблем². Самостоятельность процессов предупреждения чрезвычайной ситуации по сравнению с процессами, возникающими в связи с чрезвычайными обстоятельствами, объясняется также принципом предосторожности, о специфической роли и значении которого высказывалась Е. А. Белокрылова³.

Управление деятельностью по предупреждению чрезвычайных экологических ситуаций охватывает осуществление мониторинга, прогнозирование, лицензирование (решение разрешительных процедур), экспертизу, государственный контроль и надзор за деятельностью объектов повышенной опасности (техногенных и природных).

Содержание и сущность государственного управления, осуществляемого до возникновения чрезвычайных экологических ситуаций в целях предупреждения возможных отрицательных последствий от деятельности экологически опасных техногенных и природных источников, в целом не отличается от обычного «экологического управления», если не учитывать специфику управления экологически опасными источниками природного характера.

Вопросы государственного управления мероприятиями по стабилизации чрезвычайной экологической ситуации (техногенного и природного характера) с момента ее возникновения и объявления зоны особого правового режима и в целях ликвидации разрушительных последствий представляют правовую проблему особой значимости. Здесь управление как однажды разработанный механизм достижения определенных целей и выполнения конкретных задач не укладывается в заранее установленные административно-юридические рамки. Каждая вновь возникшая чрезвычайная экологическая ситуация несет в себе специфические черты. Именно «чрезвычайность» объекта управления создает нестандартные правовые отношения, которые в свою очередь принуждают управленческие субъекты нередко принимать даже нестандартные решения.

По мнению Н. Г. Жаворонковой, специфичность управленческих отношений, помимо всего прочего, определяется рамками взаимодействия людей в пределах фактора чрезвычайности. В случае чрезвычайных ситуаций система функционирует в экстраординарном режиме. Это предполагает усиление значения субъективного фактора, реализуемого посредством административно-властных предписаний и действий. Они

² См.: Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 8.

³ См.: Белокрылова Е. А. Правовое обеспечение экологической безопасности : учебник. Ростов н/Д., 2014. С. 9.

ориентируются на предупреждение дестабилизации системы и восстановления ее нормального функционирования⁴.

Большинство нестандартных управленческих решений по поводу возникающих чрезвычайных экологических ситуаций можно назвать (исходя из регулируемых специфичных и непредвиденных правовых отношений) «чрезвычайными». При этом следует уточнить один существенный момент относительно полномочия управленческих органов по поводу регулирования вопросов, связанных с возникновением чрезвычайных экологических ситуаций. В принципе такие полномочия должны определяться нормативными правовыми актами. Например, законы, которые определяют полномочия центральных органов исполнительной власти, должны предусматривать и «чрезвычайные» компетенции в случаях возникновения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Вместе с тем М. В. Вологина отмечает, что «правовой режим чрезвычайного положения заключается в расширении круга обязанностей и пределов компетенции существующих органов государственной власти и управления по охране общественного порядка и нормализации обстановки либо возложении этих обязанностей и предоставленных прав на специально создаваемые для этого органы...»⁵. Если согласиться с таким мнением, то расширение «круга обязанностей и пределов компетенции органов...» может привести к вседозволенности и самодеятельности соответствующих органов. Поэтому, по нашему мнению, «чрезвычайные полномочия» соответствующих органов по управлению чрезвычайной ситуацией должны определяться законодательством.

Однако в настоящее время законодательства Российской Федерации и Узбекистана содержат лишь упоминания общего характера относительно компетенции органов государственной власти и управления в отношении чрезвычайных ситуаций. Так, согласно ст. 7 Закона Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 г. № 754-ХП «Об охране природы»⁶ к совместной компетенции Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан в области регулирования правоотношений по охране природы относится объявление территорий зонами чрезвычайной экологической ситуации, экологического бедствия и экологической катастрофы, установление правового режима этих зон и статуса пострадавших без конкретизации необходимых действий и меры ответственности государственных структур. В ст. 9 данного закона, которая устанавливает компетенции Кабинета министров Республики Узбекистан в области охраны природы, говорится о разработке мер по предотвращению экологических кризисных ситуаций, стихийных бедствий и катастроф, а так-

⁴ См.: *Жаворонкова Н. Г.* Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 25.

⁵ *Вологина М. В.* Некоторые особенности правового режима, устанавливаемого в случае возникновения чрезвычайной ситуации // Вестник Калининградского юрид. ин-та МВД России. 2010. № 1. С. 144.

⁶ Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1993. № 1. Ст. 38.

же о реализации мер по ликвидации последствий стихийных бедствий и крупных аварий, без уточнения полномочий властных и управленческих структур.

В отличие от М. В. Володиной Н. Г. Жаворонкова предлагает совершенно другой вариант управления деятельностью в области чрезвычайных ситуаций. По ее мнению, в этой сфере должны быть задействованы следующие органы управления:

1. Президент РФ определяет основные направления единой государственной политики в области ГОЧС, утверждая соответствующие законы.

2. Правительство РФ руководит организацией и ведением работ в области ГОЧС.

3. МЧС РФ реализует государственную политику в области ГОЧС, выполняет надзорные и контрольные функции, возглавляет систему органов повседневного управления.

4. Органы исполнительной власти, руководители объектов экономики организуют и осуществляют мероприятия по ГОЧС.

Подобная схема реализуется и в юриспруденции, где «к органам общей компетенции, осуществляющим государственное управление использования и охраны окружающей среды, относятся: Федеральное Собрание РФ; Президент России; Правительство России; администрации субъектов, а также органы местной администрации»⁷.

Следует сказать, что включение в систему органов государственно-го управления Федерального Собрания РФ основывается на положении главы II «Основы управления в области охраны окружающей среды» Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁸. Мы согласны с мнением М. М. Бринчук, что отнесение представительных органов к органам государственного управления общей компетенции все же считается спорным⁹.

Иная позиция у С. А. Боголюбова, который к органам общей компетенции относит Президента РФ, Правительство РФ и правительства (администрации) субъектов РФ. По его мнению, именно органы законодательной (представительной) власти участвуют в государственном управлении путем законодательного регулирования. Особенно это характерно для некоторых субъектов РФ, где правительства (администрации) подотчетны представительным органам и контролируются ими.

Федеральное Собрание РФ является высшим представительным органом РФ и возглавляет систему законодательной власти России и, как известно, состоит из двух палат – Совета Федерации РФ и Государственной Думы РФ, которые принимают непосредственное участие в осуществлении государственного управления в сфере охраны окружающей среды, рассматривая и одобряя проекты федеральных законов в данной сфере¹⁰.

⁷ Бринчук М. М. Экологическое право : учебник. М., 1998. С. 226.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

⁹ См.: Бринчук М. М. Указ. соч.

¹⁰ См.: Экологическое право : учебник / под ред. С. А. Боголюбова. 2-е изд. М., 2011. С. 123–124.

По данному вопросу Закон Республики Узбекистан «Об охране природы» содержит совершенно другой подход. Здесь глава 11 называется «Полномочия органов государственной власти и управления в области регулирования правоотношений по охране природы». Из этого следует, что представительные органы власти называются «органами государственной власти» и не характеризуются через понятие «управление», а рассматриваются отдельно, т.е. как самостоятельная ветвь власти.

Исходя из вышесказанного, следует определить взаимосвязь между представительными органами государственной власти и понятием «чрезвычайные ситуации». Представляется также необходимым уточнить, как специальное законодательство определяет деятельность представительных органов власти в случаях «чрезвычайных ситуаций».

Из содержания российского закона об охране окружающей среды сложно определить характер функций представительного органа РФ в случае чрезвычайных ситуаций, поскольку данный закон не дает конкретных полномочий этому органу. К тому же ст. 5 «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды» перечисляет полномочия не только высших представительных и исполнительных органов, но и некоторых специальных министерств и ведомств, в компетенцию которых входит «организация и проведение государственной экологической экспертизы или предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды». В ст. 5 указанного закона определены некоторые полномочия органов государственной власти относительно вопросов чрезвычайных ситуаций. Так, в п. 4 и 5 ч. 1 данной статьи закреплены такие полномочия, как:

- «объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации;
- координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия».

Вместе с тем не представляется возможным полностью предположить, что ФС РФ занимается вопросами «координации и реализации мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия», которые далеки от полномочий представительных органов.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что в Законе РФ «Об охране окружающей среды» за органами государственной власти не закреплены конкретные полномочия в случае чрезвычайных ситуаций, что является серьезным недостатком закона.

Что касается специального законодательства Республики Узбекистан относительно установления полномочий представительных органов в сфере чрезвычайных ситуаций, то здесь имеется более конкретизированный подход. Так, в ст. 7 закона об охране природы определены исключительные компетенции органов представительной власти, которые в случае чрезвычайных ситуаций имеют полномочия по «объявлению территорий зонами чрезвычайной экологической ситуации, экологического

бедствия и экологической катастрофы, установлению правового режима этих зон и статуса пострадавших».

К органам, уполномоченным в области управления, контроля и надзора за чрезвычайными экологическими ситуациями в Российской Федерации, отнесены: МЧС, геофизическая служба Российской академии наук, сейсмическая служба Минобороны России, служба мониторинга геологической среды МПР России, службы сейсмических и геодинамических охранных сетей наблюдений Росатома России, службы геодинамических наблюдений Минпромэнерго России, службы инженерно-сейсмометрических наблюдений Росстроя России, службы контроля деформации земной поверхности Роскартографии, Росгидромет, МПР России. По нашему мнению, для обеспечения экологической безопасности и осуществления функций органов внутренних дел в данном направлении должны быть также созданы специальные службы экологической полиции. В ее обязанности должно входить: обеспечение населения экологической безопасностью; предупреждение и устранение экологических преступлений и охрана общественного порядка; поддержка органов прокуратуры в расследовании экологических преступлений; привлечение к административной ответственности лиц, нарушивших экологическое законодательство; осуществление экологической профилактики и эколого-правового воспитания.

Наличие специальных пунктов экологической полиции сможет обеспечить определение скрытого правонарушения, будет способствовать предупреждению экологических преступлений, а также предоставит такие возможности, как: принятие и исполнение экологического законодательства и, в случае необходимости, быстрое принятие необходимых мер; усиление сотрудничества между органами экологической безопасности и органами охраны природы; повышение качества обеспечения экологической безопасности с помощью ответственных и опытных кадров-специалистов.

Всё это будет способствовать реализации профилактических мероприятий по экологической безопасности, направленных на следующие положительные результаты:

- определение опасных источников правонарушения, их устранение или же сокращение их числа;
- усиление надзора за общественной деятельностью по защите природной среды;
- обеспечение правовых действий охраны природы и экологических норм;
- повышение социальной активности населения в действиях и мероприятиях по охране окружающей среды.

Совершенствование органов государственной власти в целях правовой защиты территорий и граждан при чрезвычайных экологических ситуациях вызвано глубокими преобразованиями и социально-экономическими реформами как в России, так и в Узбекистане. Этот процесс сопровождается тяжелыми экономическими и экологическими послед-

ствиями в результате имеющих место промышленных, транспортных и энергетических аварий, которые могут привести к необратимым отрицательным изменениям природной среды на обширных территориях.

Государственные органы должны гарантировать человеку право на жизнь и защиту основ его универсального развития. Для этого важно закрепить эти права надлежащим образом в нормах права. Вместе с тем право на благоприятную окружающую среду как одно из основных неотъемлемых прав человека не может быть сполна реализовано ввиду всё усложняющихся экологических и экономических условий жизни современного общества.

Итак, система государственного управления при чрезвычайных экологических ситуациях должна ориентироваться на поддержание благоприятной для человека окружающей среды. Именно с этой целью необходимо определять ее состояние по установленным в законодательстве критериям, стандартам и нормативам, которые касаются чистоты среды (незагрязненности), ресурсоемкости (неистопаемости), устойчивости и видового биологического разнообразия.

Самаркандский государственный институт иностранных языков

Азизов Т. А., юристконсульт, аспирант кафедры правовой охраны окружающей среды юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета

E-mail: azizovt@rambler.ru

Тел.: 0 (595) 509-05-09

Samarkand State Institute of Foreign Languages

Azizov T. A., Lawyer, Post-graduate Student of the Law Environmental Protection Department Faculty of Law St. Petersburg State University

E-mail: azizovt@rambler.ru

Tel.: 0 (595) 509-05-09

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

УДК 349.2

ЗАКОНОПРОЕКТ КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: НЕКОТОРЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Е. В. Ламонов

Тамбовский областной суд

Поступила в редакцию 1 ноября 2016 г.

Аннотация: рассматриваются отдельные положения законопроекта КоАП РФ, высказываются замечания и предложения по его содержанию.

Ключевые слова: законопроект КоАП РФ, административно-юрисдикционный процесс, назначение административного наказания, квалифицированная юридическая помощь.

Abstract: considered some provisions of the draft law of the Code of Administrative Offences, made remarks and suggestions about contents of it.

Key words: the draft law of the Code of Administrative Offences, administrative and jurisdictional process, the appointment of administrative punishment, qualified legal assistance.

18 декабря 2015 г. в Государственную Думу Российской Федерации внесен законопроект № 957581-6 нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – проект КоАП)¹.

Данный законопроект включает в себя три раздела: Общая часть, Особенная часть и третий раздел, регулирующий производство по делам об административных правонарушениях (процессуальная часть).

Мы не будем отражать все новеллы, предложенные в данном законопроекте, ибо они многочисленны и могут быть предметом отдельной публикации, остановимся лишь на некоторых из них, которые, на наш взгляд, требуют определенной корректировки.

Так, одним из новшеств рассматриваемого проекта КоАП (ст. 3.2) является разграничение административных правонарушений по аналогии с УК РФ на три категории: грубые, значительные и менее значительные. Критерием их разграничения являются как максимальные санкции, например за грубое противоправное деяние для граждан может быть назначен штраф до ста тысяч рублей, а за значительное и менее значительное – соответственно до десяти и пяти тысяч рублей (п.1 ч. 2 ст. 3.2, п.1 ч. 3 ст. 3.2, ч. 4 ст. 3.2, п. 1–3 ч. 2 ст. 4.7), так и назначение отдельных видов наказаний, в частности обязательные работы, административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации

¹ URL: <http://asozd.duma.gov.ru/Spravka/RN=957581-6>

иностранного гражданина или лица без гражданства, административное приостановление деятельности, ликвидация юридического лица – только за грубые правонарушения (п. 9–13 ч. 2 ст. 3.2).

По мнению одного из разработчиков анализируемого законопроекта Д. В. Вяткина, категория нарушения будет зависеть от степени угрозы общественной безопасности, от проступка и прямо повлияет на наказание².

Кроме того, категория административного правонарушения определяет особенности производства по таким делам. Так, согласно ст. 43.7 проекта КоАП районным судам подсудны дела об административных правонарушениях, влекущих административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, административного приостановления деятельности, ликвидации юридического лица. Данный пример свидетельствует о том, что часть дел об административных правонарушениях, отнесенных к категории грубых, подведомственны только районным судам.

Однако критерии классификации административных правонарушений по характеру на грубые, значительные и менее значительные у ряда ученых вызывают возражения. По их мнению, деяния, которые предлагается считать грубыми в ч. 2 ст. 3.2 законопроекта, представляют общественную опасность и должны быть отнесены к преступлениям в соответствии со ст. 14 УК РФ. Не случайно ч. 2 ст. 4.7 законопроекта за подобные деликты предлагается назначать административные штрафы, максимальный размер которых для граждан в двадцать раз превышает минимальный размер уголовного штрафа, установленный ч. 2 ст. 46 УК РФ. Шкала видов административных правонарушений нуждается в пересмотре в целях гармонизации законодательства об административных правонарушениях и уголовного законодательства. Кроме того, классификация административных правонарушений на основе признака причиняемого ими вреда требует наличия механизма оценки причиненного вреда. Учитывая нематериальную природу вреда, причиняемого административными деликтами, механизм его оценки не выработан³.

Критически относится к вопросу классификации правонарушений на категории и Н. Г. Салищева. На ее взгляд, данный вопрос является спорным, так как предложенное законодателем деление слишком абстрактное: «Может получиться так, что одно правонарушение при определенных условиях является более значительным, в других – менее

² URL: <http://ostaff.ru/novosti/3010>

³ 13 ноября 2015 г. на заседании секции «Публичное право» Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (ИЗиСП) состоялось обсуждение проекта КоАП РФ, разработанного депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. Н. Плигиным и группой специалистов (см.: Ученые обсуждают проект обновленного Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <https://docviewer.yandex.ru>).

значительным, а иногда человек был вынужден его совершить. Было бы более целесообразно выделить только две категории административных правонарушений: грубые и малозначительные»⁴.

Полагаем, что разделение административных правонарушений на категории по аналогии с уголовными преступлениями содержит ряд аргументов, так как между деликтными уголовно-правовыми и административно-правовыми отношениями имеется много общего. Они имеют общую природу и принципы регулирования, и те и другие выполняют функцию охраны правопорядка, прав и свобод граждан, являясь составными частями единой охранительной сферы права. Вместе с тем предметом уголовного права выступают общественные отношения, возникающие вследствие совершения общественно опасных деяний – преступлений, которые являются более общественно опасными, чем административные правонарушения, и за их совершение предусмотрены различные наказания, вплоть до пожизненного лишения свободы, следовательно, возникает необходимость применять более широкий спектр категорий преступлений.

Что же касается административных правонарушений, то, на наш взгляд, заслуживает внимания предложение Н. Г. Салищевой о выделении только двух категорий административных правонарушений. Это упорядочит правила определения размера наказания, в том числе и назначения наказания ниже минимального размера, установленного санкцией соответствующей статьи проекта КоАП.

Так, в рассматриваемом законопроекте три статьи (ч. 3 ст. 2.7 (принцип гуманизма), ст. 5.4 (особенности назначения административного наказания в виде административного штрафа) и ст. 5.9 (назначение более мягкого административного наказания, чем предусмотрено за данное административное правонарушение)) регулируют порядок назначения наказания.

Согласно ч. 3 ст. 2.7 проекта КоАП с учетом обстоятельств дела об административном правонарушении суд, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе назначить административное наказание ниже низшего предела.

Разработчики проекта КоАП предлагают также установить специальные правила назначения административного наказания в виде административного штрафа (ст. 5.4). Согласно им за совершение грубого административного правонарушения, за которое настоящим Кодексом предусмотрена административная ответственность в виде административного штрафа, при отсутствии обстоятельств, смягчающих административную ответственность или отягчающих административную ответственность, административный штраф налагается в размере суммы минимального размера административного штрафа, предусмотренного за совершение данного административного правонарушения, и половины

⁴ URL: <http://online.zakon.kz>

разности максимального размера административного штрафа, предусмотренного за совершение данного административного правонарушения, и минимального размера административного штрафа, предусмотренного за совершение данного административного правонарушения (ч. 2).

При наличии обстоятельств, предусмотренных п. 5 и 6 ч. 1 ст. 5.2 настоящего Кодекса, административный штраф назначается в минимальном размере, предусмотренном за совершение соответствующего административного правонарушения (ч. 3).

Аналогичная сложная конструкция определения размера штрафа установлена и в отношении юридических лиц.

При назначении административного наказания в виде административного штрафа лицу, являющемуся в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства» субъектом малого и среднего предпринимательства, с учетом обстоятельств, указанных в ч. 3 ст. 5.1 настоящего Кодекса, административный штраф может быть назначен ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей статьей (частью статьи) раздела II настоящего Кодекса или закона субъекта РФ об административных правонарушениях, в соответствии с ч. 3 ст. 2.7 настоящего Кодекса (ч. 7).

Наконец, предлагается следующий порядок назначения более мягкого административного наказания, чем предусмотрено за данное административное правонарушение (ст. 5.9).

В соответствии с данной статьей при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности физического лица, суд, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующими статьями (частями статей) раздела II настоящего Кодекса или закона субъекта РФ об административных правонарушениях, в случае, если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее пяти тысяч рублей, для индивидуальных предпринимателей – не менее десяти тысяч рублей, а для должностных лиц – не менее двадцати тысяч рублей (ч. 1).

При назначении административного наказания в соответствии с ч. 1 настоящей статьи размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для граждан или должностных лиц соответствующими статьями (частями статей) раздела II настоящего Кодекса или закона субъекта РФ об административных правонарушениях (ч. 3).

Подобные правила назначения наказания в виде штрафа предусмотрены и в отношении юридических лиц.

Анализ данных правовых норм законопроекта свидетельствует о громоздкости правил расчета размера наказания в виде штрафа, что на

практике будет создавать определенную сложность в их применении. Не случайно в ходе обсуждения в Государственной Думе нового Кодекса об административных правонарушениях была высказана озабоченность, что язык документа крайне сложен для понимания обычных граждан, и он «написан для ученых и адвокатов», а порядок исчисления штрафов, расписанный в новой редакции на 14 страницах, только запутает людей⁵.

Следует также обратить внимание и на то обстоятельство, что возможность назначения наказания ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей статьей (частью статьи) раздела II настоящего Кодекса или закона субъекта РФ об административных правонарушениях, более мягкого административного наказания, чем предусмотрено за данное административное правонарушение, предусмотрена различными правовыми нормами, содержащими свой порядок и основания применения. На наш взгляд, отсутствуют основания и необходимость в таком многообразии.

Так, закрепляя в ст. 2.7 проекта КоАП принцип гуманизма, авторы законопроекта в ч. 2 данной правовой нормы предусматривают право суда, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, с учетом обстоятельств дела назначить административное наказание ниже низшего предела. Данный принцип является общим принципом права, а следовательно, заложенные в нем правила распространяются на все виды наказания.

Однако в ч. 7 ст. 5.4 проекта КоАП отдельно регулируется возможность назначения наказания в виде штрафа ниже низшего предела в отношении лица, являющегося субъектом малого и среднего предпринимательства.

Кроме того, по нашему мнению, содержание ст. 5.9 проекта КоАП, которая связывает возможность при наличии исключительных обстоятельств назначения административного наказания в виде штрафа в размере менее минимального размера, но не менее его половины, административного штрафа, предусмотренного соответствующими статьями КоАП только в случае, если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее пяти тысяч рублей, для индивидуальных предпринимателей – не менее десяти тысяч рублей, для должностных лиц – не менее двадцати тысяч рублей, а для юридических лиц – не менее ста тысяч рублей, *противоречит* содержанию ч. 3 ст. 2.7 проекта КоАП, которая дает возможность назначить наказание ниже низшего предела, в том числе и ниже половины минимального размера административного наказания в виде штрафа, ибо, как нами ранее отмечалось, в отличие от ст. 5.9, являющейся специальной нормой, регулирующей только вопрос назначения наказания в виде штрафа, положения ч. 3 ст. 2.7 носят общий характер и распространяются на все виды наказания, в том числе и на штраф.

⁵ См.: Хамраева В. В Госдуме раскритиковали новый КоАП, написанный «для ученых и адвокатов». URL: <http://pravo.ru>

В связи с этим полагаем необходимым устранить в проекте КоАП имеющийся дуализм в назначении наказания в виде штрафа.

Формулируя вышеприведенные сложные правовые конструкции, регулирующие порядок определения размера административного наказания, порядок исчисления штрафов, авторы законопроекта, возможно, имели цель уменьшить последствия усмотрения и «недопустить произвола при назначении наказания»⁶.

Однако судебная практика показывает, что встречаются различные ситуации, связанные с обстоятельствами совершения правонарушения, личностью правонарушителя, его семейным положением и т.д., которые вызывают необходимость индивидуализировать наказание, а предложенные строгие рамки его размера не всегда будут давать возможность это сделать с учетом соблюдения принципов справедливости, соразмерности и гуманизма.

Следует также отметить, что даже в Уголовном кодексе РФ, предусматривающем более строгие размеры наказаний за общественно опасные уголовные преступления, не содержатся такие жесткие рамки в определении размера наказания.

В связи с этим предлагаем внести следующие изменения и дополнения в проект КоАП.

С учетом положений ч. 3 ст. 2.7 часть первую статьи 5.9 изложить в следующей редакции:

«При наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, обстоятельствами дела, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности физического лица, суд, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе назначить административное наказание ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей статьей (частью статьи) раздела II настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, или назначить более мягкий вид наказания, чем предусмотрено соответствующей статьей (частью статьи) раздела II настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях».

Аналогичную редакцию правовой нормы следует закрепить в ст. 5.9 и в отношении юридического лица, а также в отношении лица, являющегося субъектом малого и среднего предпринимательства.

Пункт 7 ст. 5.4, п. 3–5 ст. 5.9, исследуемого нами законопроекта необходимо исключить.

Кроме того, на наш взгляд, требуют своей унификации и четкости правовые нормы, изложенные в ст. 5.4 проекта КоАП. Так, ч. 2 данной статьи предлагаем изложить в следующей редакции:

⁶ Шувалова М. Новый КоАП РФ : каким он может быть. URL: <http://garant.ru/article/609176/>

«За совершение грубого административного правонарушения, а также за совершение менее значительного административного правонарушения в срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административной ответственности, размер административного наказания не может быть менее одной третьей части наиболее строгого вида наказания, предусмотренного за совершение данного административного правонарушения».

При установлении смягчающих обстоятельств, предусмотренных ст. 5.1 КоАП, а также исключительных обстоятельств, указанных в ч. 1–4 ст. 5.9 КоАП, размер наказания может быть назначен менее одной третьей части наиболее строгого вида наказания, предусмотренного за совершение правонарушения, но в пределах санкции, а при наличии исключительных обстоятельств может быть назначено более мягкое наказание, чем предусмотрено за данное правонарушение».

Отсюда подлежат исключению из проекта п. 2–6 ст. 5.4, а название этой статьи определить как «Особенности назначения административного наказания».

Полагаем, что наши предложения позволят устранить громоздкость и сложность порядка назначения наказания, исключить дуализм в определении его размера, дадут большую возможность к его индивидуализации, ибо жизненные обстоятельства, касающиеся как обстоятельств совершения административного правонарушения, так и личности правонарушителя, его семейных, финансовых и множества других обстоятельств, настолько многообразны, что предложенные правила арифметики, арифметические дроби не всегда позволяют индивидуализировать наказание.

Анализируя Особенную часть законопроекта следует остановиться на главе 12, в которой устанавливаются административные правонарушения, посягающие на здоровье человека и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

Так, в Приложении к ст. 12.7 проекта КоАП, закрепляющем административную ответственность за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача или новых потенциально опасных психоактивных веществ, указывается, что лицо, добровольно обратившееся в медицинскую организацию для лечения в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, освобождается от административной ответственности за данное правонарушение. Лицо, в установленном порядке признанное больным наркоманией, может быть с его согласия направлено на медицинскую и (или) социальную реабилитацию и в связи с этим освобождается от административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств или психотропных веществ. Действие настоящего примечания распространяется на административные правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 13.2, ст. 13.4 настоящего Кодекса.

В то же время механизм исполнения возложенной на лицо судом обязанности пройти курс медицинской и (или) социальной реабилитации не установлен⁷.

В действующем КоАП РФ (ст. 6.9.1) предусмотрена административная ответственность за уклонение от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ.

Принимая во внимание, какой серьезной проблемой современности, актуальной и для нашего общества, является наркотизация, полагаем необходимым дополнить главу 12 проекта КоАП правовой нормой, аналогичной ст. 6.9.1 действующего КоАП РФ, понуждающей лицо к прохождению установленного судом курса медицинской и (или) социальной реабилитации.

Некоторые замечания у нас имеются и к содержанию ст. 45.1 проекта КоАП, определяющей задачи подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению. Согласно данной правовой норме подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении проводится судьей единолично после поступления в суд протокола об административном правонарушении и иных материалов дела в отсутствие участников производства по делу об административном правонарушении, за исключением случаев, когда лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, было доставлено судьей на рассмотрение.

На наш взгляд, в данной статье содержится неопределенность относительно вопроса об участии «в исключительных случаях» в подготовке дела об административном правонарушении к рассмотрению судьи и лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, доставленного к судье на рассмотрение. Проводит ли судья эту подготовку единолично или с указанным лицом? Если вместе, то какова роль и задачи каждого, какие действия они должны совершать для выполнения этой задачи и что понимается под «исключительными случаями»?

В последующих статьях законопроекта – ст. 45.2 (вопросы, разрешаемые при подготовке), ст. 45.3 (сроки проведения подготовки) – прямо указывается, без каких-либо оговорок, на исключительные случаи, что подготовка дела к рассмотрению проводится судьей, и определяются вопросы, которые судья должен при этом выяснить.

В п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонару-

⁷ См.: Ламонов Е. В. Принудительное лечение как один из методов борьбы с наркопотреблением // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2016. №2 (25). С. 172–179.

шениях»⁸ также говорится, что при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении судья обязан произвести перечисленные в ст. 29.1 КоАП РФ процессуальные действия в целях выполнения предусмотренных ст. 24.1 КоАП РФ задач всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом, а также выявления причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

В связи с этим полагаем необходимым исключить из ст. 45.1 слова «за исключением случаев, когда лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, было доставлено судье на рассмотрение». Это обусловит категоричность в понимании исключительной ответственности судьи за подготовку дела к рассмотрению и исключит возможные различия ее толкования.

Конституция РФ (ст. 48) гарантирует каждому право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

О необходимости оказания юридической помощи говорится и в международно-правовых актах. Так, в ч. 3 ст. 6 и о защите прав человека и основных свобод (Рим, 04.11.1950 г. с изм. от 13.05.2004 г.)⁹ указывается, что каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет право защищать себя лично или через выбранного им самим защитника, или, при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника, пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия.

Европейский суд по правам человека расширил толкование данной статьи, добавив к уголовной сфере большинство административных правонарушений¹⁰.

Уголовно-процессуальное законодательство (ст. 51 УПК РФ) предусматривает случаи, когда участие защитника в уголовном производстве обязательно. В этих случаях дознаватель, следователь или суд обязан обеспечить наличие защитника, если он не приглашен самим подозреваемым, обвиняемым, его законным представителем или по его поручению, или с его согласия другими лицами.

В Кодексе об административных правонарушениях Республики Казахстан содержится также правовая норма (ст. 749), которая предусматривает обязательное участие защитника в следующих случаях: 1) об этом ходатайствует лицо, привлекаемое к административной ответственности; 2) лицо, привлекаемое к административной ответственности,

⁸ URL: <http://base.garant.ru/12139487>

⁹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 04.11.1950 г. с изм. от 13.05.2004 г.) (вместе с протоколами № 1 (Париж, 20.03.1952 г.), № 4 (Страсбург, 16.09.1963 г.), № 7 (Страсбург, 22.11.1984 г.). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ru/TXT/?uri=CELEX%3A117120030001-1>

¹⁰ См.: Чумакова О. В. Бесплатная юридическая помощь по делам об административных правонарушениях // Право : журнал Высшей школы экономики. 2016. № 1. С. 112–120.

в силу физических или психических недостатков не может самостоятельно осуществлять свое право на защиту; 3) лицо, привлекаемое к административной ответственности, не владеет языком, на котором ведется производство; 4) лицо, привлекаемое к административной ответственности, является несовершеннолетним.

Если при наличии обстоятельств, предусмотренных ч. 1 настоящей статьи, защитник не приглашен самим лицом, привлекаемым к административной ответственности, его законными представителями, а также другими лицами по его поручению, судья, орган (должностное лицо), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, обязаны обеспечить участие защитника на соответствующей стадии производства, о чем ими выносятся постановления. Постановление направляется для исполнения в коллегиям адвокатов области, города республиканского значения, столицы или ее структурные подразделения и подлежит исполнению в срок не более 24 часов с момента его получения¹¹.

Несмотря на значительное число лиц, привлекаемых ежегодно за совершение административных правонарушений¹², наказание за которые серьезно затрагивает права и свободы граждан, в том числе и в изоляции гражданина от общества на 30 суток, как действующий КоАП РФ, так и рассматриваемый нами проект КоАП не содержит правовых норм об обязательном участии защитника в административно-юрисдикционном производстве, а также возможность бесплатного оказания юридической помощи лицам, привлекаемым к административной ответственности.

Согласно ст. 39.1 проекта КоАП, участниками производства по делу об административном правонарушении являются представитель, адвокат.

Как видно из ст. 39.4 «Представительство по делу об административном правонарушении», среди других лиц (законные представители физических и юридических лиц, уполномоченные представители и др.) в качестве представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускаются адвокаты, которые защищают права и законные интересы лица, в отношении которого ведется производство по делу, или потерпевшего.

Исходя из содержания приведенных правовых норм проекта КоАП можно сделать вывод, что участие адвоката (защитника) в административно-юрисдикционном процессе может быть возможным лишь благодаря личной инициативе лица, в отношении которого рассматривается дело об административном правонарушении, потерпевшего, которые для

¹¹ Кодекс РК Об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V. URL: http://kodeksy-kz.com/ka/ob_administrativnyh_pravonarusheniya/749.htm

¹² По статистическим сведениям Управления Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в 2015 г. всеми судами было рассмотрено всего дел об административных правонарушениях в отношении 6 620 012 лиц, из них подвергнуты наказанию в качестве административного ареста 1 178 598 лиц. URL: <http://cdep.ru>

оказания юридической помощи должны сами пригласить адвокатов, оплатив их услуги.

Поэтому следует согласиться с О. В. Панковой, что «в этом смысле российское законодательство об административных правонарушениях не соответствует международно-правовым стандартам в области предоставления бесплатной юридической помощи», тем более, что «Европейский суд расширил толкование этой статьи, распространив «уголовную сферу» на большинство административных правонарушений, наложив на национальные государства ответственность за соблюдение принципа обеспечения права на защиту»¹³.

Не случайно вопрос о возможности бесплатного предоставления юридической помощи (например, в силу отсутствия достаточных средств для оплаты услуг адвоката или других причин), а также об установлении случаев обязательного участия защитника в производстве по делам об административных правонарушениях широко обсуждается среди ученых и практиков¹⁴.

Учитывая многомиллионное количество рассматриваемых дел об административных правонарушениях, обеспечение лица, привлекаемого к административной ответственности, бесплатной юридической помощью, оплачивая за счет государства услуги защитника, безусловно, является финансово затруднительным, поэтому в настоящее время вряд ли это возможно¹⁵. Вместе с тем считаем необходимым дополнить главу 39 проекта КоАП правовой нормой, которая предусматривала бы обязательное участие защитника в производстве по делу об административных правонарушениях в случаях, если:

- лицо, привлекаемое к административной ответственности, в силу физических или психических недостатков не может самостоятельно осуществлять свое право на защиту;
- лицо, привлекаемое к административной ответственности, не владеет языком, на котором ведется производство;
- лицо, привлекаемое к административной ответственности, является несовершеннолетним.

¹³ Панкова О. В. Практика применения КоАП РФ о правонарушениях в области дорожного движения : науч.-практ. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

¹⁴ См.: Чумакова О. В. О необходимости назначения защитника по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 46–47 ; Панкова О. В. Указ. соч. ; Черкасский П. А. Получение юридической помощи лицом, привлекаемым к административной ответственности // Адвокат. 2008. № 7. С. 29–32 ; Биткова Л. А. Административно-правовая защита несовершеннолетних : понятие и содержание // Вопросы ювенальной юстиции. 2012. № 1. С. 18–20 ; Полякова Н. А. Некоторые вопросы оказания бесплатной юридической помощи в Финляндии и России // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 38–40.

¹⁵ См.: Морозова Н. А., Панченко В. Ю. Финансовая доступность юридической помощи по делам об административных правонарушениях // Рос. судья. 2013. № 5. С. 40–42.

Кроме того, следует также дополнить ст. 3 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»¹⁶ положением об оказании бесплатной юридической помощи в предусмотренных КоАП случаях обязательного участия защитника при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Это позволит обеспечить квалифицируемую юридическую помощь лицам, которым в силу состояния своего здоровья, возраста или незнания языка делопроизводства затруднительно самостоятельно осуществлять защиту своих прав и интересов.

Возможно, изложенные в настоящей статье предложения по проекту КоАП являются небесспорными. Вместе с тем замечания, которые поступят в ходе обсуждения рассматриваемого законопроекта, будут способствовать формированию понятной модели административно-юрисдикционного законодательства.

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6725.

Тамбовский областной суд

Ламонов Е. В., кандидат юридических наук, доцент, заместитель председателя суда

E-mail: elamn@mail.ru

Тел.: 8 (4752) 79-49-04

Tambov Regional Court

Lamonov E. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Deputy of Chairman of the Court

E-mail: elamn@mail.ru

Tel.: 8 (4752) 79-49-04

УДК 342.9

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА НА ОФИЦИАЛЬНЫХ СПОРТИВНЫХ СОРЕВНОВАНИЯХ

В. А. Селезнев

*Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Поступила в редакцию 5 октября 2016 г.

Аннотация: рассмотрены нормы об административной ответственности за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Обоснована целесообразность дифференциации административной ответственности за нарушение различных видов запретов, установленных правилами поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, в зависимости от степени общественной опасности. Сформулированы предложения о совершенствовании законодательства.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, общественный порядок, общественное место, объекты спорта, правила поведения зрителей, официальные спортивные соревнования, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований, судебная практика.

Abstract: in the article it is considerate the norms regarding administrative liabilities for violations of sideliners behavior during official sports events. The reasoning is made about administrative responsibility differentiation practicality for different kind of enjoinderment violations that are prescribed by rules of sideliners behavior during official sports competitions, depending on the stage of the danger for public. Proposals of legislation improving are formulated.

Key words: administrative liability, administrative violation, public order, public place, sports objects, sideliners behavior rules, official sports competitions, administrative enjoinderment on official sports competitions places attendance, curt practice.

Спортивные мероприятия в отличие от других массовых мероприятий (ярмарки, концерты, выставки, фестивали) характеризуют не только большое скопление людей на ограниченной территории, имеющих интерес к спорту, но и наличие различных групп зрителей, являющихся приверженцами соперничающих команд. Определенной проблемой является ярко выраженное в ряде случаев антисоциальное поведение спортивных болельщиков. UEFA отмечает, что без инцидентов не обходится порядка 46 % матчей – около четверти из них оцениваются как серьезные или критические¹.

Обеспечение противодействия таким негативным проявлениям активно обсуждается в юридической литературе². Д. А. Трофимов обращает

¹ URL: <http://faq.pravo.ru/news/view/130929/> (дата обращения: 17.07.2016).

² См., например: Кобец П. Н. Предупреждение противоправной деятельности © Селезнев В. А., 2016

внимание на то, что «проблема криминального футбольного фанатизма приобретает особую значимость и актуальность» в связи с высоким уровнем социальной опасности данного явления³. Как отмечает В. В. Сараев, «хулиганство фанатов или лиц, прикрывающихся спортивной поддержкой и фанатской принадлежностью к какой-либо спортивной команде, приобретает все более радикальные и общественно опасные формы; ст. 213 УК РФ и уголовно-правовая квалификация преступления не обеспечивают необходимый порог защиты законопослушных граждан от хулиганских проявлений при проведении спортивных соревнований, до и после них»⁴. Характеризуя данные противоправные деяния, А. А. Мейтин указывает, что преступления совершаются футбольными болельщиками «по мотивам, связанным со спортивными состязаниями и внутригрупповой жизнью болельщиков, на стадионах, на улицах и в иных общественных местах»⁵. Не получая должной правовой оценки, «поведение футбольных хулиганов, бросающих различные предметы на поле, в сектор болельщиков другой команды, на сотрудников полиции и стюардов, обеспечивающих порядок при проведении матча, повреждение кресел, участие в групповых драках зачастую квалифицируется как мелкое хулиганство»⁶.

Для создания системы обеспечения безопасности на объектах спорта необходимо, совершенствование нормативной правовой базы обеспечения правопорядка и общественной безопасности при проведении массовых физкультурных и спортивных мероприятий на объектах спорта⁷.

сти футбольных болельщиков, в том числе проявлений экстремизма – как одно из условий обеспечения общественной безопасности государства // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2016. № 2 (14), ч. 1. С. 67–73 ; *Борисов О. А.* Хулиганство и расизм в современном спорте : уголовно-правовой и криминологический анализ // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2009. № 3 (10). С. 125 ; *Сальников Е. В.* Формы расизма в современном футболе и основные направления противодействия ему // Спорт : экономика, право, управление. 2015. № 4. С. 14–17 ; *Сорокина Т. С.* К вопросу об ответственности болельщиков за неправомерные действия во время проведения спортивных соревнований // Рос. следователь. 2013. № 9. С. 30–33 ; *Песков А. Н.* Международная практика борьбы с криминальным фанатизмом // Спорт : экономика, право, управление. 2013. № 3. С. 18–24.

³ См.: *Трофимов Д. А.* Криминальный футбольный фанатизм как общественно опасное явление // Рос. следователь. 2011. № 19. С. 18–19.

⁴ *Сараев В. В.* Проблемы правового реагирования на современные способы совершения спортивного хулиганства // Спорт : экономика, право, управление. 2013. № 1. С. 40–42.

⁵ *Мейтин А. А.* Преступления футбольных болельщиков. Криминологическая характеристика преступлений, совершаемых футбольными болельщиками, и их предупреждение. М., 2005. С. 36.

⁶ *Кобец П. Н.* Указ. соч. С. 69.

⁷ Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 7 августа 2009 г. № 1101-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 33. Ст. 4110.

В настоящей статье рассмотрены вопросы совершенствования административной ответственности за деяния, посягающие на общественный порядок, совершаемые при проведении официальных спортивных соревнований.

Часть 1.4 ст. 20 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее – Закон о спорте)⁸ предусматривает, что зрители, виновные в нарушении правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований⁹ (далее – Правила поведения зрителей), несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Административная ответственность за нарушение Правил поведения зрителей установлена ст. 20.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁰ (далее – КоАП РФ). Специфика рассматриваемых правонарушений состоит в том, что они совершаются субъектом на определенных объектах и территориях – в местах проведения официальных спортивных соревнований, являющихся потенциально опасными в связи с одновременным массовым пребыванием людей с повышенным эмоциональным фоном в замкнутом пространстве¹¹.

Формулировки отдельных запретов п. 5 Правил поведения зрителей, нарушение любого из которых образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.31 КоАП РФ, схожи с формулировками диспозиций некоторых статей КоАП РФ, предусматривающих административную ответственность за правонарушения против общественного порядка. При этом установленные в этих статьях санкции являются более дифференцированными, что создает возможность индивидуализации наказания с учетом обстоятельств каждого конкретного дела.

Так, в соответствии с подп. «а» п. 5 Правил поведения зрителей запрещается находиться в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность. Наряду с этим административная ответственность за появление на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое до-

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.

⁹ Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований : постановление Правительства РФ от 16 декабря 2013 г. № 1156 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 51. Ст. 6866.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1. В статье использованы нормативные правовые акты в редакции по состоянию на 01.07.2016.

¹¹ Системное толкование положений ст. 20.31 КоАП РФ с учетом содержания основных понятий, определенных в ст. 2 закона о спорте, дает возможность сделать вывод, что нарушение правил поведения зрителей может быть совершено как на объектах спорта, которыми являются объекты недвижимого имущества или комплексы недвижимого имущества, специально предназначенные для проведения физкультурных мероприятий и (или) спортивных мероприятий, в том числе спортивные сооружения, так и на территориях, специально подготовленных для проведения официального спортивного соревнования, в том числе участках автомобильных дорог, площадей, улиц, водных объектов.

стоинство и общественную нравственность, установлена ст. 20.21 КоАП РФ. Санкцией ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ за нарушение рассматриваемого запрета, установленного в Правилах поведения зрителей, предусмотрен административный штраф, размер которого выше, чем размер административного штрафа, предусмотренного санкцией ст. 20.21 КоАП РФ, однако наличие альтернативного наказания в виде административного ареста в санкции указанной нормы дает возможность сделать вывод о том, что административная ответственность, установленная данной статьей, является строже. Кроме того, административный арест по ст. 20.21 КоАП РФ фактически может быть применен за первичное административное правонарушение, тогда как ч. 2 ст. 20.31 КоАП РФ предусматривает административный арест только в случае повторного нарушения Правил поведения зрителей.

Примером сходства составов административных правонарушений может являться и нарушение установленного в соответствии с подп. «г» п. 5 Правил поведения зрителей запрета оскорблять других лиц¹². Административная ответственность за оскорбление установлена ч. 1 ст. 5.61 КоАП РФ, санкция которой предусматривает наложение административного штрафа на граждан в размере значительно меньшем, чем санкция ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ. Административная ответственность за мелкое хулиганство установлена ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ в виде наложения административного штрафа в размере от 500 до 1 тысячи рублей, что также значительно ниже размера штрафа, установленного санкцией ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ, но при этом за мелкое хулиганство в качестве альтернативного наказания предусмотрен административный арест на срок до 15 суток.

Практика рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ, показывает, что за нарушение подп. «а» п. 5 Правил поведения зрителей может быть назначено наказание в виде административного штрафа с наложением административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований¹³, а также что административное наказание в виде такого административного запрета может не применяться судами¹⁴. Указанное

¹² Подпунктом «г» п. 5 Правил поведения зрителей установлен запрет оскорблять других лиц (в том числе с использованием баннеров, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации) и совершать иные действия, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию либо направленные на возбуждение ненависти или вражды, а также на унижение достоинства человека или группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии.

¹³ См., например: Постановления: мирового судьи судебного участка № 2 Октябрьского района города Саратова от 25 августа 2015 г. по делам №5-532/15, №5-533/15 ; Верхнепышминского городского суда Свердловской области от 9 декабря 2015 г. по делу № 5-557/15. URL: <http://rospravosudie.com> (дата обращения: 01.03.2016).

¹⁴ См., например: Постановления мирового судьи: судебного участка № 1 Красноармейского района Саратовской области от 17 июля 2015 г. по делу

административное наказание может также не применяться судами и за нарушение подп. «г» п. 5 Правил поведения зрителей¹⁵.

Аналогично можно рассматривать в качестве примера образующее состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.31 КоАП РФ, нарушение установленного подп. «м» п. 5 Правил поведения зрителей запрета проносить в место проведения официального спортивного соревнования и использовать в том числе алкогольные напитки любого рода, наркотические и токсические вещества или стимуляторы. Административная ответственность за потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах установлена ст. 20.20 КоАП РФ, которая в отличие от ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ предусматривает дифференциацию административной ответственности за правонарушения, связанные с потреблением (распитием) алкогольной продукции в запрещенных местах (ч. 1), и правонарушения, связанные с потреблением наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах (ч. 2). Указанная дифференциация является вполне обоснованной, учитывая, что в соответствии со ст. 40 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»¹⁶ в Российской Федерации запрещается потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, а в отношении алкогольной продукции такой запрет не установлен.

Рассмотренные правонарушения, совершенные в местах проведения официальных спортивных соревнований, приобретают дополнительный уровень общественной опасности, что должно, несомненно, учитываться законодателем. Если деяния совершаются на спортивных объектах, на которых не проводятся официальные спортивные соревнования, хотя, по сути, это те же правонарушения, посягающие на общественный порядок, к правонарушителям должна применяться не ст. 20.31 КоАП РФ, а ст. 20.1, 20.20, 20.21 КоАП РФ в зависимости от правонарушения.

За нарушение Правил поведения зрителей предусмотрено установление административного запрета на посещение мест проведения

№ 5-329/2015 ; судебного участка № 2 Советского района г. Н. Новгорода от 10 апреля 2014 г. по делу № 5-494/2014 ; судебного участка № 70 Индустриального района г. Хабаровска от 13 апреля 2015 г. по делу № 5-223/2015. URL: <http://rospravosudie.com> (дата обращения: 01.03.2016).

¹⁵ См., например: Постановления мирового судьи: судебного участка № 2 Советского района г. Н. Новгорода от 17 марта 2014 г. по делу №5-456/2014 ; судебного участка № 2 Татищевского района Саратовской области от 13 октября 2014 г. по делу № 5-544/14 ; судебного участка № 2 Ленинского района г. Саратова от 22 октября 2014 г. по делу № 5-488/14. URL: <http://rospravosudie.com> (дата обращения: 01.03.2016).

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 2. Ст. 219.

официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Данный временный запрет может быть назначен судом при первичном нарушении на срок до трех лет, что является весьма существенным административным наказанием¹⁷. Значительно строже является установленная ч. 2 ст. 20.31 КоАП РФ административная ответственность за повторное нарушение или нарушение, повлекшее за собой приостановление или прекращение официального спортивного соревнования, предусматривающая, применение рассматриваемого временного запрета на срок до семи лет. При этом в Правилах поведения зрителей не уточняется, нарушение каких из установленных запретов является более существенным или грубым, что определяло бы характер административного правонарушения, вид и размер административного наказания. Так как нормы об ответственности зрителей спортивных мероприятий не предусматривают дифференциацию данных правонарушений по степени общественной опасности, в решении вопросов назначения административного наказания за административные правонарушения, предусмотренные ст. 20.31 КоАП РФ, существенная роль отводится судебному усмотрению, что не способствует формированию единообразной правоприменительной практики.

Меры административной ответственности должны быть соразмерны степени общественной опасности правонарушения и значимости защищаемых интересов. Следовательно, усиление ответственности может быть целесообразным только за грубые нарушения Правил поведения зрителей. В целях совершенствования норм об административной ответственности за нарушение Правил поведения зрителей предлагаем внести изменения в ст. 20.31 КоАП РФ, направленные на дифференциацию административной ответственности за нарушения различных видов запретов, установленных Правилами поведения зрителей в зависимости от степени общественной опасности соответствующих деяний, предусмотрев также наличие в указанных правилах перечня грубых нарушений зрителей при проведении официальных спортивных соревнований¹⁸.

¹⁷ По смыслу ч. 1 ст. 3.4, ч. 2 ст. 4.1 и ч. 1 ст. 20.31 КоАП РФ рассматриваемый вид административного наказания может быть назначен судом за любое нарушение Правил поведения зрителей с учетом характера совершенного административного правонарушения, личности виновного, его имущественного положения, обстоятельств, смягчающих административную ответственность, и обстоятельств, отягчающих административную ответственность.

¹⁸ К грубым могут относиться следующие нарушения: осуществление действий, создающих угрозу собственной безопасности, жизни, здоровью, а также безопасности, жизни, здоровью иных лиц; пронос и использование оружия любого типа, в том числе самообороны, и боеприпасов, колющих или режущих предметов, других предметов, которые могут быть использованы в качестве оружия, взрывчатых, ядовитых, отравляющих и едко пахнущих веществ, радиоактивных материалов; пронос и использование огнеопасных и пиротехнических веществ или изделий, а также устройств и изделий, самодельного изготовления, не являющихся пиротехникой, применяющихся для разбрасывания, распыления различных материалов и веществ (пневмохлопушки).

В отношении вопроса исполнения административного наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения необходимо отметить следующее. В целях обеспечения исполнения постановления об указанном административном запрете федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел ведет список лиц, которым назначен указанный вид административного наказания (далее – список лиц). Наблюдается несоответствие утвержденного Министерством спорта Российской Федерации порядка предоставления организаторам официальных спортивных соревнований списка лиц¹⁹ установленным ч. 1.5 ст. 20 Закона о спорте требованиям с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в статью 20 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и статью 32.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»²⁰.

В продолжение рассматриваемых в статье вопросов следует отметить, что нарушения Правил поведения зрителей могут совершаться как гражданами Российской Федерации, так и иностранными гражданами, временно пребывающими в Российской Федерации, временно или постоянно проживающими в Российской Федерации. Часть 3 ст. 62 Конституции РФ закрепляет принцип национального режима, предусматривающий установление правила об уравнивании (за некоторыми изъятиями и исключениями) в правах и обязанностях иностранных граждан, лиц без гражданства и граждан Российской Федерации. Аналогичная норма содержится в ст. 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»²¹.

Отдельной категорией временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан являются иностранные спортивные туристы²² – лица, временно пребывающие в стране в целях посещения официальных спортивных мероприятий. Поддержка и развитие въездного туризма является приоритетным направлением государственного регулирования туристской деятельности. Вместе с тем в соответствии со ст. 7

¹⁹ Об утверждении Порядка предоставления организаторам официальных спортивных соревнований списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения : приказ Министерства спорта РФ от 22 апреля 2014 г. № 256 // Рос. газета. 2014. № 148.

²⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4217.

²¹ Там же. 2002. № 30. Ст. 3032.

²² Понятие «турист» как лицо, посещающее страну (место) временного пребывания в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания, на период от 24 часов до 6 месяцев подряд или осуществляющее не менее одной ночевки в стране (месте) временного пребывания, используется в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (см.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49. Ст. 5491).

Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» обязанностью туриста является соблюдение законодательства страны (места) временного пребывания, уважение ее социального устройства, обычаев, традиций, религиозных верований.

В соответствии с ч. 1 ст. 2.6 КоАП РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Исключение предусмотрено ч. 3 ст. 2.6 КоАП РФ в отношении иностранных граждан, пользующихся иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации и совершивших на территории Российской Федерации административное правонарушение, вопрос об административной ответственности которых разрешается в соответствии с нормами международного права. Привлечение к административной ответственности является основанием ограничения въезда иностранных граждан в Россию в соответствии с п. 4 ст. 26 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»²³.

За ряд административных правонарушений нормами Особенной части КоАП РФ предусмотрено наказание в виде административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации²⁴. Так, ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ предусматривает административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за потребление наркотических средств в том числе на стадионах²⁵. Вместе с тем ст. 20.31 КоАП РФ не предусматривает указанного

²³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029. В соответствии с указанной нормой въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен в том числе в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства: неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, – в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности.

²⁴ К указанным административным правонарушениям относятся отдельные правонарушения, посягающие на здоровье населения и общественную нравственность, административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, а также потребление наркотических средств или психотропных веществ.

²⁵ Часть 3 ст. 20.20 КоАП РФ предусматривает административную ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, а также в других общественных местах либо невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются

наказания для иностранных граждан и лиц без гражданства за деяния, связанные с нарушением запрета проносить в место проведения официального спортивного соревнования и использовать наркотические и токсические вещества или стимуляторы, установленные подп. «м» п. 5 Правил поведения зрителей.

Учитывая, что действия, нарушающие установленные Правилами поведения зрителей некоторые запреты, могут представлять существенное нарушение охраняемых общественных отношений, целесообразно предусмотреть в ст. 20.31 КоАП РФ возможность применения в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства рассматриваемого административного наказания за грубое нарушение Правил поведения зрителей.

Предлагаемые изменения в указанные нормативные правовые акты обеспечат эффективное применение норм об административной ответственности за нарушение Правил поведения зрителей. Наряду с совершенствованием нормативной правовой базы обеспечения правопорядка и общественной безопасности при проведении массовых спортивных мероприятий необходима организация работы с болельщиками и их объединениями посредством проведения мер социального, просветительского и превентивного характера, совершенствование системы государственного контроля обеспечения правопорядка и общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий.

достаточные основания полагать, что он потребил наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, новые потенциально опасные психоактивные вещества или одурманивающие вещества на улице, стадионе, в сквере, парке, в транспортном средстве общего пользования, а также в другом общественном месте.

*Институт законодательства и
сравнительного правоведения при Пра-
вительстве Российской Федерации*

*Селезнев В. А., кандидат экономиче-
ских наук, старший научный сотрудник
отдела законодательства и процесса*

E-mail: adm7@izak.ru

Тел.: 8-495-719-03-77

*Institute of Legislation and Comparative
Law Under the Government of the Russian
Federation*

*Seleznev V. A., Candidate of Economic
Sciences, Senior Research Assistant of the
Legislation and Process Department*

E-mail: adm7@izak.ru

Tel.: 8-495-719-03-77

ИСТОРИЯ УСТАНОВЛЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗА ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В РОССИИ

Е. С. Карпова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 1 октября 2016 г.

Аннотация: статья посвящена исследованию истории установления административной ответственности за земельные правонарушения в России. Анализируются основные этапы данного исторического процесса. Рассматриваются особенности современного правового регулирования административной ответственности за земельные правонарушения.

Ключевые слова: использование и охрана земли, земельное правонарушение, административная ответственность за земельное правонарушение, административное взыскание, штраф.

Abstract: the article is devoted to the research of history of the establishment of administrative responsibility for land offence in Russia. The article explores the main stages of this historical process. The author also analyzes special features of current legal regulation of administrative responsibility for land offence.

Key words: use and protection of land, land offence, administrative responsibility for land offence, administrative penalty, administrative fine.

Как верно отмечают И. Р. Бец и Д. С. Бузов, «характерной чертой законодательства об административной ответственности является его динамическое состояние. Это связано с экономическими, социальными, политическими процессами, происходящими в обществе на том или ином этапе развития»¹.

Процесс установления административной ответственности за земельные правонарушения имеет длительную историю, которую условно можно разделить на несколько периодов. Эти периоды обуславливаются принятием различных нормативно-правовых документов, регулирующих отношения в данной сфере. Детально проанализировав законодательство об административной ответственности за земельные правонарушения, полагаем целесообразным выделить четыре исторических периода его становления и развития:

- 1) до утверждения Основ земельного законодательства СССР и союзных республик 1968 г.;
- 2) с 1968 по 1984 г.;
- 3) с 1984 по 2001 г.;
- 4) с 2001 г. по настоящее время.

¹ Бец И. Р., Бузов Д. С. История развития института административной ответственности // Актуальные проблемы развития национальной и региональной экономики : сб. науч. трудов V Междунар. науч.-практ. конф. для студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых (Белгород, 24 апреля 2014 г.) / под науч. ред. Е. Н. Камышанченко, Ю. Л. Растопчиной. Белгород, 2014. С. 274.

Первый период характеризовался, прежде всего, отсутствием отдельных нормативно-правовых актов об административной ответственности за земельные правонарушения. Более того, в действовавших в то время нормативных актах, регулирующих земельные правоотношения, также отсутствовали нормы об административной ответственности за земельные правонарушения. В качестве подтверждения этого факта можно привести Земельный кодекс РСФСР 1922 г., который был введен в действие постановлением ВЦИК от 30 октября 1922 г.² В данном нормативно-правовом акте отсутствовала глава о возможных мерах ответственности за правонарушения в сфере охраны и использования земли, да и само понятие «земельное правонарушение» в нем также не упоминалось.

В дальнейшем был принят Декрет СНК РСФСР от 28 июня 1926 г. «Об утверждении Положения об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»³, который установил, что краевые, областные, губернские, окружные и уездные исполнительные комитеты и их президиумы, а также городские советы и их президиумы имеют право издавать, в пределах соответствующей территории, обязательные постановления на основаниях и в порядке, определяемом настоящим Положением (п.1). Пунктом 7 рассматриваемого Положения предусматривался перечень вопросов, по которым могли издаваться такие обязательные постановления. В числе этих вопросов была, в частности, охрана лесов и насаждений, лугов, посевов и зеленей от хищений, истребления, потравы и порчи, т.е. первые упоминания о нарушениях в сфере охраны и использования земли. Действие вышеуказанных обязательных постановлений распространялось как на частных лиц, так и на государственные учреждения и предприятия и общественные организации, причем соответствующие должностные лица несли в административном порядке такую же ответственность, как и частные лица. За нарушение обязательных постановлений в качестве взыскания в административном порядке могли налагаться предупреждение, штраф или принудительные работы.

30 марта 1931 г. было принято постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об утверждении Положения об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»⁴, которое, в свою очередь, установило, что местные исполкомы и советы, а также их президиумы имеют право, в пределах соответствующей территории, издавать обязательные постановления, устанавливая в них для всего населения или отдельных его групп или учреждений, предприятий и организаций те или иные обязанности, несоблюдение которых влечет ответственность в административном или в подлежащих случаях в судебном порядке (п.1). В качестве

² СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

³ Там же. 1926. № 39. Ст. 304.

⁴ Там же. 1931. № 17. Ст. 186.

вопросов, по которым могли издаваться обязательные постановления, были, например, охрана лесов и лесных насаждений от хищений, истреблений и пожаров; введение агрикультурных и зоотехнических улучшений на территории района или в отдельных земельных обществах или сельскохозяйственных объединениях; борьба с потравками, порчей лугов, зеленей и посевов (п. 3–6). Очевидно, что перечень вопросов, связанных с землей, был уже немного расширен в сравнении с Декретом 1926 г. Пунктом 13 постановления ВЦИК и СНК РСФСР 1931 г. устанавливалось, что в каждом обязательном постановлении должна быть предусмотрена за его нарушение ответственность в административном или судебном порядке. За нарушение обязательных постановлений предусматривались аналогичные взыскания: предупреждение, штраф или принудительные работы.

Два указанных нормативных акта – Декрет СНК РСФСР 1926 г. и постановление ВЦИК и СНК РСФСР 1931 г. – можно считать исходными в процессе законодательного регулирования административной ответственности за земельные правонарушения. Однако они не устанавливали конкретных составов правонарушений и наказаний за их совершение, а лишь предусматривали потенциальную возможность для местных исполкомов и советов принимать обязательные постановления по соответствующим вопросам. Поэтому, учитывая ценность и значение, которые земля всегда имела в нашей стране, была острая необходимость принятия отдельного нормативного акта, регулирующего ответственность за нарушения в сфере охраны и использования земли.

Важно отметить, что первый период характеризуется также принятием 21 июня 1961 г. Указа Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»⁵, положившего начало общесоюзной кодификации законодательства об административной ответственности. Принятие данного указа систематизировало административно-правовые нормы, касающиеся установления и применения штрафа как вида административного взыскания, определило перечень составов административных правонарушений, определило систему органов, применяющих меры административного воздействия.

Второй период (1968–1984 гг.) начался принятием Основ земельного законодательства СССР и союзных республик, утвержденных Законом СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII⁶, в которых раздел XI был посвящен ответственности за нарушение земельного законодательства. Статьей 50 были предусмотрены следующие составы земельных правонарушений:

- самовольное занятие земельных участков;
- бесхозяйственное использование земель и использование их в целях извлечения нетрудовых доходов;

⁵ Ведомости ВС СССР. 1961. № 35. Ст. 368.

⁶ Там же. 1968. № 51. Ст. 485.

- порча сельскохозяйственных и других земель, загрязнение их производственными и иными отходами и сточными водами;
- невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв;
- несвоевременный возврат временно занимаемых земель или невыполнение обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по назначению;
- уничтожение межевых знаков границ землепользований.

Было предусмотрено, что лица, виновные в данных нарушениях, несут уголовную или административную ответственность в порядке, устанавливаемом законодательством СССР и союзных республик.

1970 г. ознаменовался принятием Земельного кодекса РСФСР (далее – ЗК РСФСР), утвержденного Законом РСФСР от 1 июля 1970 г.⁷, который также включил в себя раздел XI «Ответственность за нарушение земельного законодательства». Статья 137 ЗК РСФСР 1970 г. «Уголовная и административная ответственность за нарушение земельного законодательства» продублировала все составы земельных правонарушений, предусмотренные ст. 50 Основ земельного законодательства 1968 г., но помимо этого закрепила и дополнительные составы, такие как:

- отступление без надлежащего разрешения от утвержденных в установленном порядке проектов внутрихозяйственного землеустройства;
- непринятие мер по борьбе с сорняками;
- невыполнение условий снятия и хранения плодородного слоя почвы.

Основы земельного законодательства СССР 1968 г. и ЗК РСФСР 1970 г. предусматривали также необходимость возврата самовольно занятых земельных участков по их принадлежности без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования; возможность изъятия земельного участка за систематические нарушения правил пользования землей по постановлению (решению) органов, предоставивших земельные участки; обязанность для предприятий, организаций, учреждений и граждан возместить вред, причиненный в результате нарушения земельного законодательства.

Однако ни первый, ни второй нормативный акт не предусматривал мер административной ответственности за земельные правонарушения, т.е. конкретных санкций.

Поэтому впервые был принят отдельный нормативный акт об административной ответственности за земельные правонарушения – Указ Президиума Верховного Совета СССР от 14 мая 1970 г. «Об административной ответственности за нарушение земельного законодательства», утвержденный Законом СССР от 15 июля 1970 г.⁸, который установил размеры штрафов для должностных лиц и граждан за конкретные земельные правонарушения. Так, для должностных лиц штраф был уста-

⁷ Ведомости ВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.

⁸ Ведомости ВС СССР. 1970. № 20. Ст. 165.

новлен: 1) за порчу сельскохозяйственных и других земель, загрязнение их производственными и иными отходами и сточными водами, бесхозяйственное использование земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв, – в размере до 100 рублей; 2) за использование земельных участков не в соответствии с теми целями, для которых они предоставлены, – в размере до 100 рублей; 3) за несвоевременный возврат временно занимаемых земель или невыполнение обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по назначению, – в размере до 50 рублей; 4) за отступление без надлежащего разрешения от утвержденных в установленном порядке проектов внутрихозяйственного землеустройства – в размере до 50 рублей. Для граждан штраф был установлен только за уничтожение межевых знаков границ землепользований – в размере до 10 рублей.

Таким образом, согласно Указу 1970 г., за нарушения земельного законодательства административную ответственность могли нести только должностные лица, граждане могли быть привлечены к административной ответственности только за уничтожение межевых знаков границ землепользований. На практике в случаях, если некоторые из названных в Указе 1970 г. нарушений (например, порча земли, нарушение противоэрозионных правил и др.) были совершены колхозниками, рабочими или служащими предприятий, не являющимися должностными лицами, Указ не применялся. Однако это не означало, что подобные нарушения оставались безнаказанными. Если нарушения были допущены рабочим, колхозником или служащим при исполнении ими своих трудовых обязанностей, могла наступить дисциплинарная или материальная ответственность в связи с трудовым и колхозным законодательством.

«Ограничение применения Указа от 14 мая 1970 г. в отношении граждан объясняется необходимостью повысить ответственность должностных лиц, допускающих нарушения закона. Из этого, конечно, не следует, что правонарушения, совершаемые гражданами, не представляют собой общественной опасности»⁹.

Меры административных взысканий, предусмотренные Указом 1970 г., применялись к правонарушителям, как правило, административными комиссиями. Основанием для рассмотрения дела о нарушении земельного законодательства являлся протокол, составленный уполномоченным на то должностным лицом, инспектором землеустроительной службы системы Министерства сельского хозяйства СССР либо представителем общественности.

Второй период характеризуется также принятием 23 октября 1980 г. Верховным Советом СССР Основ законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях¹⁰. «Данный документ

⁹ Жариков Ю. Г. Закон на страже землепользования (предупреждение земельных правонарушений). М., 1985. С. 70.

¹⁰ Ведомости ВС СССР. 1980. № 44. Ст. 909.

стал первым в истории государства общесоюзным кодифицированным актом, регулирующим все основные вопросы борьбы с административными правонарушениями. В нем содержались все принципиальные положения об административной ответственности из предшествующего законодательства, традиционно сохранили объединение в одном акте материальных и процессуальных норм. Вместе с тем Основы включали в себя ряд новых положений: впервые были сформулированы задачи законодательства об административных правонарушениях (ст. 1); закреплено положение о необходимости профилактики правонарушений (ст. 4). Впервые были сформулированы правовое легальное понятие административного проступка как основания административной ответственности и его формально-юридические признаки, определены системы субъектов такого проступка и административных взысканий, введен институт необходимой обороны и крайней необходимости, а также закреплен перечень обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность»¹¹. Тем не менее, несмотря на все достоинства этого нормативного акта, составы земельных правонарушений и санкции за их совершение в нем не были предусмотрены.

Третий период (1984–2001 гг.) начался принятием Кодекса РСФСР об административных правонарушениях 1984 г.¹² (далее – КоАП РСФСР) – первого кодифицированного государственно-правового акта России по вопросам административной ответственности. КоАП РСФСР 1984 г., как и Основы 1980 г., стал комплексным актом, охватывающим все действовавшие к тому времени союзные и республиканские правовые нормы об административных правонарушениях. «КоАП РСФСР занял особое место в системе законодательства об административных правонарушениях: это самый крупный акт, регулировавший как общие вопросы административной ответственности, так и определявший конкретные виды административных правонарушений и виды взысканий за их совершение»¹³. В том числе речь идет и о видах земельных правонарушений.

Интересно, что в главе 6 «Административные правонарушения, посягающие на социалистическую собственность» составов земельных правонарушений не было. Все они были расположены в главе 7 «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры», например: бесхозяйственное использование земель; порча сельскохозяйственных и других земель; несвоевременный возврат временно занимаемых земель или неприведение их в состояние, пригодное для использования по назначению; самовольное отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства; уничтожение межевых знаков; нарушение порядка проведения мелиоративных мероприятий на землях сельскохозяйственного назначения или на землях, предназначенных для осуществления производства сельско-

¹¹ Бец И. Р., Бузов Д. С. Указ. соч. С. 276.

¹² Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

¹³ Бец И. Р., Бузов Д. С. Указ. соч. С. 276.

хозяйственной продукции; уничтожение и (или) повреждение мелиоративных систем, отдельно расположенных гидротехнических сооружений на землях сельскохозяйственного назначения и др. Один состав содержался также в главе 9 «Административные правонарушения в сельском хозяйстве. Нарушения ветеринарно-санитарных правил» – непринятие землепользователями мер по борьбе с сорняками.

Согласно КоАП РСФСР 1984 г., субъектами административных правонарушений могли быть только должностные лица и граждане. Это было обусловлено тем, что «в 60-е годы сложилась концепция о нецелесообразности установления административной ответственности для юридических лиц, т.е. государственных предприятий и других хозяйствующих субъектов»¹⁴. Уже позже, начиная с 1991 г., штрафы за земельные правонарушения начали применяться к различным юридическим лицам, что было определено изменением статуса этих субъектов, приватизацией большинства предприятий, развитием рыночных отношений, рынком земли.

Верховным Советом РСФСР 25 апреля 1991 г. был утвержден Земельный кодекс РСФСР¹⁵ (далее – ЗК РСФСР), который содержал раздел XIV «Ответственность за нарушение земельного законодательства». В этом разделе предусматривались составы земельных правонарушений и штрафы за их совершение. Следует отметить, что ЗК РСФСР 1991 г. действовал параллельно с КоАП РСФСР 1984 г., но при этом составы земельных правонарушений в этих двух актах не совпадали. Так, в ЗК РСФСР были закреплены такие составы, как самовольное занятие земельных участков, самовольное строительство, захламление земель, проектирование, размещение, строительство и ввод в эксплуатацию объектов, отрицательно влияющих на состояние земель, искажение сведений о состоянии и использовании земель и другие, которых не было в КоАП РСФСР 1984 г. При этом привлекать к административной ответственности уполномоченные органы имели право в соответствии с двумя данными нормативными актами. Налицо явная коллизия, существовавшая в законодательстве того времени.

Помимо прочего, как вполне обоснованно отмечает К. Х. Ибрагимов, характерной чертой ЗК РСФСР 1991 г. является то, что он открыл историю государственного земельного контроля России¹⁶. В ЗК РСФСР впервые в истории России осуществлен также системный и комплексный подход к охране земель как к сложному природному образованию, поскольку в ст. 100 установлено, что охрана земель включает систему правовых, организационных, экономических и других мероприятий, направленных на их рациональное использование, предотвращение необоснованных изъ-

¹⁴ Аграрная реформа в Российской Федерации : правовые проблемы и решения / под ред. З. С. Беляевой, О. А. Самончик. М., 1998. С. 200.

¹⁵ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

¹⁶ См.: *Ибрагимов К. Х.* Правовые проблемы модернизации государственного земельного контроля России (10-летию принятия Земельного кодекса Российской Федерации посвящается) // Правовые вопросы недвижимости. 2011. № 2 С. 17.

ятий из сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также на восстановление продуктивности земель, в том числе земель лесного фонда, и на воспроизводство и повышение плодородия почв.

В качестве негативной характеристики ЗК РСФСР 1991 г. К. Х. Ибрагимов отмечает следующее: «Хотя X раздел ЗК РСФСР состоит всего из трех статей – 107-й и 108-й, посвященных собственно регулированию госземконтроля, и 109-й, посвященной почему-то мониторингу земель, этого оказалось достаточно, чтобы на десятилетия вперед задать вектор землеохранной деятельности государства как распыленной между многими министерствами и ведомствами. Это вытекает из нормы ст. 108, предусматривающей, что госземконтроль осуществляется Советами народных депутатов, Госкомитетом РСФСР по земельной реформе, а также другими государственными органами»¹⁷.

В целом после принятия ЗК РСФСР 1991 г. предусмотренные в нем составы земельных правонарушений не менялись до принятия КоАП РФ 2001 г., но Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы»¹⁸ были предусмотрены дополнительные составы земельных правонарушений помимо предусмотренных ЗК РСФСР 1991 г., такие как:

- нарушение утвержденной градостроительной документации при отводе земель, противоправные действия должностных и юридических лиц, повлекшие за собой самовольное занятие земель;
- нарушение установленного режима использования земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного назначения, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению.

Кроме того, п. 3 данного указа был установлен порядок перерасчета размеров штрафов, установленных ЗК РСФСР 1991 г.

Необходимо отметить, что размеры штрафов, предусмотренные в КоАП 1984 г., ЗК РСФСР 1991 г. и Указе 1993 г. № 2162, не совпадали даже для аналогичных правонарушений, что вызывало определенные сложности в применении мер административной ответственности за нарушение требований земельного законодательства. В частности, бесхозяйственное или нерациональное использование земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой и водной эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв, использование земельных участков не по целевому назначению содержалось как в КоАП 1984 г., так и в Указе 1993 г. Причем если в КоАП был предусмотрен штраф от 1/3 до 1 МРОТ и только для должностных лиц, то, согласно указу, максимальный штраф для должностных лиц и граждан мог быть 10, а для юридических лиц – 20 МРОТ¹⁹.

¹⁷ Ибрагимов К. Х. Указ. соч. С. 18.

¹⁸ Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4935.

¹⁹ См.: Аграрная реформа в Российской Федерации : правовые проблемы и решения / под ред. З. С. Беляевой, О. А. Самончик. М., 1998. С. 203.

Учитывая изложенное, в случае выявления нарушений земельного законодательства нормы КоАП 1984 г. на практике фактически не применялись, что объяснялось крайне низкими размерами предусмотренных в нем штрафных санкций.

Еще одним важным нормативно-правовым актом того периода можно назвать постановление Правительства РФ от 23 декабря 1993 г. № 1362 «Об утверждении Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации»²⁰, в котором очень подробно был регламентирован порядок наложения штрафов за нарушения земельного законодательства (раздел IV). Полномочия по наложению штрафов за различные виды земельных правонарушений были распределены между органами Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству, органами Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, органами Государственного комитета Российской Федерации по вопросам архитектуры и строительства, Государственным комитетом санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации, органами и учреждениями государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации.

Четвертый, современный, этап исторического развития института административной ответственности за земельные правонарушения (с 2001 г. по настоящее время) обусловлен закономерностью возникновения потребности в регулировании новых правоотношений. Он характеризуется параллельным действием двух основных нормативно-правовых актов – Земельного кодекса Российской Федерации 2001 г.²¹ (далее – ЗК РФ) и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 г.²² (далее – КоАП РФ). При этом ЗК РФ 2001 г. в отличие от ЗК РСФСР 1991 г. не содержит составов административных земельных правонарушений, а в ст. 74 закрепляет норму, отсылающую нас к административному законодательству. Мы согласны с мнением Н. А. Луниной и Е. Г. Польшинковой, которые отмечают, что «это имеет положительное значение, так как теперь не будет противоречия между нормами административного и земельного законодательства, а при применении мер данного вида ответственности будут ссылаться только на нормы административного права»²³.

КоАП РФ, в свою очередь, содержит значительное число составов земельных правонарушений, которое ощутимо выросло по сравнению с КоАП РСФСР 1984 г. При этом они не закреплены в одной главе, а распределены в пяти его главах:

²⁰ Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 2. Ст. 78.

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

²² Там же. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

²³ Лунина Н. А., Польшинкова Е. Г. Административная ответственность за земельные правонарушения // Правовое регулирование общественных отношений в условиях рыночной экономики : сб. науч. трудов / под ред. С. А. Свиридова. Воронеж, 2003. С. 90.

1) глава 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности» (самовольное занятие земельного участка (ст. 7.1); уничтожение или повреждение специальных знаков (ст. 7.2); самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых (ст. 7.4); самовольная уступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом (ст. 7.10); незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения (ст. 7.16); использование земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования юридическим лицом, не выполнившим в установленный федеральным законом срок обязанности по переоформлению такого права на право аренды земельного участка или по приобретению этого земельного участка в собственность (ст. 7.34);

2) глава 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию (ст. 8.5); порча земель (ст. 8.6); невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (ст. 8.7); использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8); нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах (ст. 8.12));

3) глава 10 «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель» (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 (ч.3 ст. 10.10));

4) глава 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций» (внесение кадастровым инженером заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории или подлог документов, на основании которых были подготовлены межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карта-план территории, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния (ч. 4 ст. 14.35));

5) глава 19 «Административные правонарушения против порядка управления» (нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов (ст. 19.9)).

Все вышеперечисленные земельные правонарушения в научной литературе условно делятся на три группы: административные правонарушения, посягающие на право собственности и право пользования земельным участком; административные правонарушения в области охраны

земель; административные правонарушения против порядка управления в области использования и охраны земель.

«КоАП РФ 2001 г. изменил и субъектный состав земельного правонарушения. Если КоАП РСФСР в основном закреплял ответственность должностных лиц, в некоторых случаях – граждан (ст. 54 КоАП РСФСР), а юридические лица вообще не являлись субъектами, привлекаемыми к административной ответственности за земельные правонарушения, то КоАП РФ 2001 г. предусматривает ответственность и граждан, и должностных лиц, и юридических лиц»²⁴.

КоАП РФ предусматривает также санкции за каждое земельное правонарушение, причем размеры штрафов по сравнению с КоАП РСФСР 1984 г. существенно увеличены. Штраф является основным наказанием за все земельные правонарушения. Лишь в ч. 4 ст. 7.2 КоАП РФ предусмотрено и такое наказание, как предупреждение. Других видов санкций за земельные правонарушения нет.

Говоря об установлении административной ответственности за земельные правонарушения в настоящее время, нельзя не отметить еще один важный момент. Согласно ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ 2001 г., административная ответственность за земельные правонарушения может быть также установлена законами субъектов РФ. Содержание законодательства субъектов РФ в этой части довольно разнообразно.

Например, Законом Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»²⁵ установлены такие виды земельных правонарушений, как сжигание сухой травы, стерни, соломы и иных растительных остатков на землях сельскохозяйственного назначения, землях населенных пунктов, землях особоохраняемых территорий и объектов, землях водного фонда (ст. 38); неисполнение сельскохозяйственными товаропроизводителями – собственниками, землевладельцами, землепользователями, арендаторами земельных участков обязанностей по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения (ст. 39); нарушение требований в сфере сохранения и воспроизводства защитных лесных насаждений на землях сельскохозяйственного назначения (ст. 44.9).

Законом Краснодарского края от 23 июля 2003 г. № 608-КЗ «Об административных правонарушениях»²⁶ установлена административная ответственность за нарушение либо неисполнение требований по использованию земельного участка, установленных органом местного самоуправления (ст. 7.4); невыполнение собственниками, владельцами, пользователями (в том числе арендаторами) земельных участков обязанностей по обеспечению плодородия земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренных нормативными правовыми актами Краснодарского края (ст. 7.6).

²⁴ Лунина Н. А., Полынкова Е. Г. Указ. соч. С. 93.

²⁵ Коммуна. 2004. 13 янв.

²⁶ Кубанские новости. 2003. 29 июля.

Итак, анализ истории развития института административной ответственности за земельные правонарушения в России показал, что в зависимости от политической, экономической, социальной обстановки в стране законодательство на протяжении длительного времени претерпевало множество изменений. Вышеперечисленные факторы влияли на развитие права в целом и института административной ответственности за земельные правонарушения в частности. На каждом историческом этапе назревала необходимость совершенствования законодательства. На наш взгляд, учитывая процессы, происходящие в сфере земельных правоотношений на современном этапе развития общества, требуется дальнейшее совершенствование рассматриваемого института с учетом интересов общества, государства и граждан и соблюдения общеправовых принципов и специальных принципов земельного законодательства.

Воронежский государственный университет

Карпова Е. С., преподаватель кафедры трудового права

E-mail: katya-vsuv88@mail.ru

Тел.: 8-905-658-19-35

Voronezh State University

Karpova E. S., Lecturer of the Labour Law Department

E-mail: katya-vsuv88@mail.ru

Tel.: 8-905-658-19-35

**ВОЗБУЖДЕНИЕ ПРОКУРОРОМ ДЕЛ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ
В ОТНОШЕНИИ ГРАЖДАН**

Н. И. Безрукавая

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*

Поступила в редакцию 3 ноября 2016 г.

Аннотация: исследован вопрос о возможности возбуждения прокурором дел об административных правонарушениях в отношении граждан, проанализированы статистические данные о количестве и характере рассмотренных судами дел об административных правонарушениях, возбужденных прокурорами в отношении физических лиц, приведена историческая справка и зарубежный опыт регламентации надзорных полномочий прокурора в отношении граждан, обозначена проблема правового регулирования данного вопроса, сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства. Статья содержит исторический обзор и зарубежный опыт регламентации надзорных полномочий прокурора в отношении граждан.

Ключевые слова: прокурор, полномочия, надзор, административное правонарушение, возбуждение дела об административном правонарушении, субъект административной юрисдикции.

Abstract: the article examines the question of the possibility of bringing the public prosecutor of administrative cases against citizens, analyzed statistical data on the number and nature of court cases on administrative violations initiated by prosecutors in respect of individuals, shows historical information and foreign experience in regulating the supervisory powers of the Prosecutor in relation to citizens, to identify the problems of legal regulation of this matter, the proposals for improving the current legislation. The article contains a historical review of foreign experience of regulation of oversight powers of the Prosecutor against the citizens.

Key words: the prosecutor, powers, supervision, an administrative offense, initiation of proceedings of an administrative offense, the subject of administrative jurisdiction.

Реализация прокурором своих полномочий в области административной юрисдикции является весьма интересной и недостаточно разработанной на теоретическом уровне сферой правоотношений.

Одним из наиболее интересных и противоречивых представляется вопрос возбуждения прокурором дел об административных правонарушениях в отношении физических лиц.

Ранее действовавшее законодательство, в частности КоАП РСФСР 1984 г., отводило прокурору функцию исключительно надзорного органа. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), действующий с 2002 г., включает прокурора в

число участников производства по делам об административных правонарушениях.

В соответствии с нормами КоАП РФ органы прокуратуры являются одним из ключевых субъектов, реализующих государственные функции по привлечению к административной ответственности. Закон предоставляет прокурорам широкий круг полномочий в указанной сфере, позволяя возбуждать дело об административном правонарушении, проводить административное расследование, участвовать в рассмотрении дел, принести протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле.

Об активной реализации прокурорами указанных полномочий свидетельствуют статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации¹.

Так, в 2012 г. по постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено 301 682 лица; в 2013 г. – 287 117 лиц; в 2014 г. – 284 355 лиц.

Особый статус прокурору придает закрепленная Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) и КоАП РФ функция по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

Согласно п. 2 ст. 1, п. 2 ст. 22 Закона о прокуратуре, прокурор возбуждает дела об административных правонарушениях и проводит административное расследование в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами.

Как установлено ст. 25 Закона о прокуратуре, прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта Федерации.

Указанные нормы наделяют прокурора правами, не присущими ни одному из иных органов административной юрисдикции, которые в отличие от прокурора вправе привлекать к административной ответственности лишь строго определенный круг субъектов.

Из анализа приведенных положений закона можно сделать вывод о наличии определенных противоречий и пробелов в правовом регулировании данной сферы правоотношений.

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/602117/>

Так, ст. 28.4 КоАП РФ наделяет прокурора полномочиями по возбуждению любого дела об административном правонарушении, что предполагает возможность привлечения прокурором к ответственности юридических, должностных и физических лиц, в то время как Закон о прокуратуре ограничивает круг субъектов ответственности должностными лицами.

Статьей 21 Закона о прокуратуре определен перечень поднадзорных прокуратуре лиц, к ним относятся федеральные органы исполнительной власти, Следственный комитет Российской Федерации, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Физические лица не включены в приведенный перечень.

Вместе с тем КоАП РФ к исключительной подведомственности прокурора относит ряд составов административных правонарушений, по которым к ответственности могут быть привлечены граждане: ст. 5.23, ст. 5.61, ст. 5.62, ч. 2 ст. 7.24, ст. 12.35, ст. 13.11, ст. 13.14 КоАП РФ и др. Более того, например, к ответственности по ч. 1 ст. 5.61 КоАП РФ (оскорбление) могут быть привлечены исключительно граждане.

Следует отметить, что советское законодательство допускало также привлечение прокурором к административной ответственности физических лиц.

Так, в соответствии со ст. 59 Положения о судостроительстве РСФСР (постановление ВЦИК от 19 ноября 1926 г.²) на государственную прокуратуру возлагалось осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем опротестования нарушающих закон постановлений и возбуждения уголовного, дисциплинарного и административного преследования против виновных. В рамках этих полномочий губернские прокуроры осуществляли возбуждение административного преследования против должностных и частных лиц как по собственной инициативе, так и по поступающим в прокуратуру жалобам и заявлениям (ст. 68).

Согласно ст. 15 Положения о прокурорском надзоре в СССР 1955 г. «в отношении должностных лиц или граждан, нарушивших закон, прокурор, в зависимости от характера нарушения, либо привлекает виновных к уголовной ответственности, либо принимает меры к при-

² СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.

влечению нарушителя к административной или дисциплинарной ответственности»³.

Аналогичным образом определялись полномочия прокурора ст. 26 Закона СССР от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР»: прокурор в зависимости от характера нарушения закона должностным лицом или гражданином мог выносить мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного производства или производства об административном правонарушении.

Законодательство отдельных стран ближнего зарубежья также предоставляет прокурору полномочия по привлечению к административной ответственности физических лиц.

Так, ст. 26 Конституционного закона Республики Таджикистан от 11 марта 1996 г. № 289 «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан» устанавливает, что прокурор, его заместитель, исходя из характера нарушения закона должностным лицом или гражданином, выносят мотивированное постановление о дисциплинарном и материальном производстве или производстве об административном правонарушении либо о возбуждении уголовного дела.

Закон Туркменистана от 26 июня 1992 г. № 726-XII «О прокуратуре Туркменистана» в ст. 24 определяет, что прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом или гражданином, выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела, производства об административном правонарушении или дисциплинарного производства.

Аналогичные положения содержатся в ст. 39 Закона Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 г. «О прокуратуре» (в ред. от 29.08.2001).

Статья 24 ранее действовавшего Закона от 5 ноября 1991 г. № 1789-XI «О прокуратуре Украины» также наделяла прокурора полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях в отношении граждан. Новый Закон от 14 октября 2014 г. № 1697-VII «О прокуратуре» исключил возможность возбуждения дел об административных правонарушениях из числа полномочий прокурора.

Закон Республики Армения от 29 марта 2007 г. № ЗР-126 «О прокуратуре», как и Органический закон Грузии от 21 ноября 1997 г. № 1112-вс «О прокуратуре» не относят к функциям прокуратуры вопросы привлечения к административной ответственности виновных лиц.

В современной российской правоприменительной практике прокурорами нередко возбуждаются дела об административных правонарушениях в отношении граждан (например, при рассмотрении обращений по вопросу нанесения оскорбления – ст. 5.61 КоАП РФ; при выявлении фактов производства и распространения экстремистских материалов – ст. 20.29 КоАП РФ и др.).

³ Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 г. // Ведомости ВС СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

Так, в 2014 г. всего в Российской Федерации мировыми судьями по постановлениям прокуроров рассмотрено 17 184 (в 2013 г. – 17 017) дел об административных правонарушениях по ст. 5.61 КоАП РФ, из них – 14 559 (в 2013 г. – 14 426) дел в отношении физических лиц; по ст. 20.29 КоАП РФ рассмотрено 826 и 608 дел (в 2013 г. – соответственно 545 и 352)⁴.

Таким образом, КоАП РФ не только допускает, но и возлагает на прокурора в случае выявления соответствующих фактов обязанность по привлечению к административной ответственности граждан.

Несмотря на то что в ст. 21 Закона о прокуратуре граждане не отнесены к числу поднадзорных лиц, настоящее положение дел в анализируемой сфере правоотношений видится адекватным, поскольку органы прокуратуры, осуществляя надзор за исполнением законов в самых различных сферах, должны реагировать на любые правонарушения, независимо от того, кем они допущены. Вместе с тем это не означает, что прокуроры могут в своей деятельности подменять собой иные органы.

В литературе встречаются и иные точки зрения по данному вопросу.

Так, А. И. Гальченко полагает, что, поскольку в соответствии с Законом о прокуратуре прокурорский надзор не распространяется на граждан, при осуществлении надзора прокурор не вправе возбуждать в отношении их дела об административных правонарушениях. Ведь не случайно в ст. 25 указанного закона, входящей в раздел, посвященный прокурорскому надзору, предусмотрено, что прокурор выносит постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, исходя из характера нарушения закона должностным лицом⁵.

В. Ю. Шобухин, напротив, полагает допустимым привлечения прокурорами к административной ответственности граждан, указывая, что меры прокурорского реагирования в отношении граждан связаны с правом прокурора возбуждать в отношении лиц, совершивших административные правонарушения, производство об административном правонарушении⁶.

Т. В. Занин отмечает также возможность и необходимость реализации прокурором своих полномочий в сфере административной юрисдикции в отношении граждан⁷.

⁴ Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 12 месяцев 2014 года. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2884>

⁵ См.: Гальченко А. И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 2. С. 20–25.

⁶ См.: Шобухин В. Ю. Полномочия прокурора : актуальные проблемы правового регулирования // Современное право. 2013. № 11. С. 35–38.

⁷ См.: Занин Т. В. Является ли деятельность физических лиц объектом прокурорского надзора? // Криминалист. 2015. № 1. С. 43–45.

Итак, представляется необходимым внести изменения в ст. 25 Закона о прокуратуре, исключив из нее слова «должностным лицом». Одновременно следует дополнить абз. 2 ч. 1 ст. 21 Закона словами «, а также физическими лицами в случаях, установленных законом».

Предлагаемые изменения закона необходимы в целях устранения противоречий между нормами КоАП РФ и положениями Закона о прокуратуре, касающимися определения круга лиц, в отношении которых прокурором может быть вынесено постановление о привлечении к административной ответственности.

Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Безрукавая Н. И., аспирант кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел, старший помощник прокурора Острогожской межрайонной прокуратуры Воронежской области

E-mail: bezrukavayan@mail.ru

St. Petersburg Law Institute (branch) Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation

Bezrukavaya N. I., Post-graduate Student of the Prosecutorial Supervision and Participation of the Public Prosecutor in Criminal, Civil and Arbitration Cases Department, Senior Assistant Prosecutor of Ostrogozhsk Interdistrict Prosecutor's Office of Voronezh Region

E-mail: bezrukavayan@mail.ru

СИСТЕМА ШТРАФНЫХ БАЛЛОВ
КАК ПРАВОВОЙ ИНСТРУМЕНТ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

В. В. Юнусов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 16 декабря 2016 г.

Аннотация: *обсуждается целесообразность установления еще одного вида административных наказаний – штрафных баллов за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения. Приведены примеры успешного действия системы штрафных баллов во Франции в Германии и Украине, а также показаны недостатки данного вида административных наказаний.*

Ключевые слова: *дорожно-транспортные происшествия, штрафные баллы, штраф, жертвы, правила дорожного движения.*

Abstract: *the feasibility of establishing another type of administrative punishment – penalty points, for offenses in the sphere of road safety. Examples of successful operation of the system of penalty points, the example of France and Ukraine, as well as the mentioned disadvantages of this type of administrative penalties.*

Key words: *road traffic accidents, demerit points, fines, victim of road traffic rules.*

В настоящее время проблема обеспечения безопасности дорожного движения приобрела значительную актуальность как в контексте обеспечения общественной безопасности, так и в рамках широкого круга государственно-правовых преобразований, в том числе административной реформы. Аварийность на дорогах России с каждым годом наносит колоссальный ущерб. По данным ГИБДД РФ, за девять месяцев 2016 г. было зарегистрировано 133 203 дорожно-транспортных происшествия, из которых 16 638 – со смертельными исходами¹. К примеру, в Германии в 2013 г., по данным Федерального ведомства статистики, было зафиксировано 2,4 млн дорожно-транспортных происшествий, из которых лишь 3339 – со смертельными исходами². Именно высокий показатель смертности в результате дорожно-транспортных происшествий задает вектор совершенствования нормативно-правового, организационного и методического обеспечения деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Деятельность в данной сфере подразумевает устранение существующих пробелов в законодательстве, разработку и

¹ Показатели состояния безопасности дорожного движения за 2016 год. Официальный сайт Госавтоинспекции. URL: <http://stat.gibdd.ru/> (дата обращения: 23.11.2016).

² В Германии при росте ДТП сократилась смертность на дорогах. URL: <https://www.novayagazeta.ru/news/2014/07/03/102767-v-germanii-pri-roste-dtp-sokratilas-smertnost-na-dorogah> (дата обращения: 23.11.2016).

внедрение практических инструментов реализации государственной политики, а также поиск путей формирования основ институциональных преобразований.

В соответствии с Федеральной целевой программой «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» главной целью является сокращение смертности в результате дорожно-транспортных происшествий к 2020 г. на 25 % по сравнению с 2010 г.³ Таким образом, сохранение жизни и здоровья участников дорожного движения путем повышения дисциплины на дорогах, качества дорожной инфраструктуры, организации дорожного движения, а следовательно, сокращение демографического и социально-экономического ущерба от дорожно-транспортных происшествий и их последствий являются приоритетными задачами социально-экономического развития Российской Федерации.

Именно в области разработки и внедрения практических инструментов реализации государственной политики в сфере обеспечения безопасности дорожного движения уже который год ведутся дискуссии о внедрении в административное законодательство еще одного вида административных наказаний – штрафных баллов. Этот вид наказания положительно зарекомендовал себя во многих европейских государствах, например Италии, Германии, Великобритании, Мальте, Франции, Австрии и других государствах. Для России система штрафных баллов не является новеллой, так как данный вид наказания просуществовал с 1993 по 1997 г., до его признания Конституционным Судом РФ неконституционным.

В 2012 г. руководство ГИБДД РФ предложило вернуться к опыту Советского Союза, когда существовала система штрафных баллов для нарушителей правил дорожного движения. Для этого было предложено дополнить Кодекс об административных правонарушениях ст. 12.38 «Систематическое нарушение правил дорожного движения». Систематическим нарушением правил дорожного движения считалось бы совершение трех и более нарушений, предусмотренных 12-й главой КоАП⁴. Набрав 150 баллов за нарушения, водитель автоматически лишался бы водительских прав на один год. Предполагалось, что баллы будут исчисляться из размера назначенного водителю штрафа, т.е. количество баллов было бы равно сумме административного штрафа, поделенной на 100. Так, штраф в 5000 руб. будет приносить нарушителю 50 штрафных баллов. Копиться и суммироваться они будут за нарушения, совершенные в течение года после уплаты штрафа за нарушения правил дорожного движения.

С 2016 г. активно предпринимается ряд инициатив по предложению учреждения штрафных баллов в качестве административного наказа-

³ Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах». URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=2&nd=102168120&intelsearch (дата обращения: 24.11.2016).

⁴ В Россию вернется балльная система штрафов за нарушения ПДД. URL: <http://www.podatinet.net/2012100828069/news/news/v-rossiyu-vernetsya-balnaya-sistema-shtrafov-za-narusheniya-pdd.html> (дата обращения: 24.11.2016).

ния за нарушение правил дорожного движения. Так, заместитель главы МВД РФ В. Кирьянов отметил важность и необходимость возвращения системы штрафных баллов. В Государственной Думе РФ был также инициирован законопроект о введении системы штрафных баллов. Этим законопроектом предлагается за каждые 100 руб. штрафа начислять один балл. Водители, совершившие нарушения на 200 баллов, а также нарушившие правила более 3 раз, будут лишены прав на 1 год. Вернут права – только после пересдачи устного экзамена на знание правил дорожного движения⁵.

На наш взгляд, введение системы штрафных баллов является необходимым инструментом обеспечения безопасности дорожного движения. Увеличение суммы штрафов за конкретные виды правонарушений в области дорожного движения не оказывает должного влияния на процесс уменьшения числа правонарушений, жертв, а также ущерба в результате дорожно-транспортных происшествий, поскольку когда речь идет о денежных штрафах, то воздействие на правонарушителей оказывается различным для разных социальных групп.

Европейская практика по борьбе с правонарушениями в области дорожного движения показывает достаточно положительную тенденцию по уменьшению числа нарушителей, а также, что немаловажно, жертв в результате дорожно-транспортных происшествий. Система штрафных баллов действует более чем в 21 государстве Евросоюза: водителю на определенный срок (1 или 2 года) выдается конкретное количество баллов, например 12, каждое нарушение правил дорожного движения оценивается в баллах и дифференцируется в зависимости от тяжести нарушения и угрозы для безопасности движения.

В начале 2000-х гг. французские дороги считались наиболее опасными в Европе по числу дорожно-транспортных происшествий и жертв, что заставило французские власти перейти к более активным действиям по контролю за соблюдением правил дорожного движения. С момента учреждения системы штрафных баллов во Франции число смертельных случаев в результате дорожно-транспортных происшествий снизилось на 66 %.

Например, Верховная рада Украины приняла Закон Украины от 14 июля 2015 г. № 596-VIII «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно совершенствования регулирования отношений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения» (далее – Закон № 596), который вступил в силу 8 августа 2015 г.⁶

По мнению авторов данного закона, он позволит существенно уменьшить число дорожно-транспортных происшествий и пострадавших в них

⁵ Штрафные баллы за нарушение ПДД могут вернуть в России. URL: <http://www.metronews.ru/novosti/shtrafnye-bally-za-narushenie-pdd-mogut-vernut-v-rossii/Трpkfw---ZhKt70xz156w/> (дата обращения: 24.11.2016).

⁶ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14.07.2015 року № 596-VIII// Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 39. Ст. 372.

людей, исключить коррупционную составляющую при выявлении и фиксации правонарушений и оформлении соответствующих административных материалов, усовершенствовать отношения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения и приблизит их к европейским стандартам.

Кодекс Украины об административных правонарушениях дополнен также новой ст. 14.2 «Ответственность за административные правонарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, зафиксированные в автоматическом режиме», согласно которой к административной ответственности за правонарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, зафиксированные в автоматическом режиме, привлекаются юридические и физические лица, на которые зарегистрировано транспортное средство⁷.

Таким образом, значительно была облегчена жизнь сотрудников правоохранительных органов, которые будут применять эти изменения на практике, так как больше не понадобится заниматься поиском доказательной базы виновности лица, которое было за рулем автомобиля, составлять протокол об административном правонарушении и др. Субъектом правонарушения и одновременно виновным лицом автоматически становится лицо, на которое зарегистрировано транспортное средство, т.е. его владелец.

Однако в Законе № 596 имеются и некоторые недочеты: нет четкого разъяснения положений ч. 5 ст. 14.2 Кодекса Украины об административных правонарушениях о возложении административной ответственности на лиц, которым право владения и пользования транспортным средством было передано по договору найма (аренды), лизинга, проката или на ином основании в соответствии с законом или договором. Более того, патрульная служба Национальной полиции не владеет информацией о заключенных сделках с транспортными средствами, если речь идет о договорах найма (аренды), проката и т.д. Это приведет к тому, что у лиц, ранее передавших свои транспортные средства в «собственность» другим лицам по так называемой генеральной доверенности, начнутся проблемы с патрульной службой Национальной полиции, поскольку именно владельцы будут обвинять в совершении административных правонарушений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, зафиксированных в автоматическом режиме.

Новеллой для украинского законодательства стало внесение изменений в перечень административных наказаний, налагаемых за административные правонарушения. Так, Кодекс Украины об административных правонарушениях дополнен новой ст. 27.1 «Штрафные баллы». Каждый гражданин, имеющий право управлять транспортным средством, по новому закону будет иметь в запасе 150 баллов в год. В случае, если он совершает правонарушение, зафиксированное в автоматическом

⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X, редакція від 26.11.2016, підстава 1540-19 // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 10. Ст. 14.2.

режиме, от этого числа баллов вычитается число штрафных баллов, предусмотренных соответствующей статьей Особенной части Кодекса Украины об административных правонарушениях. Особенность этого вида административного наказания заключается в том, что его будут применять только к физическим лицам, на которых зарегистрировано транспортное средство, и лишь за некоторые виды правонарушений, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 122 Кодекса Украины об административных правонарушениях, зафиксированных в автоматическом режиме, а именно:

- превышение ограничений скорости движения транспортных средств;
- проезд на запрещающий сигнал регулирования дорожного движения;
- нарушение правил остановки и стоянки, а также установленного для транспортных средств запрета двигаться полосой для маршрутных транспортных средств, тротуарами или пешеходными дорожками;
- выезд на полосу встречного движения.

За каждое из указанных видов правонарушений санкция статьи предусматривает ответственность в виде штрафа или 50 штрафных баллов. При этом штраф может быть наложен на физическое лицо только после использования баллов.

Интересно нововведение относительно порядка исполнения постановления о наложении административного наказания в виде штрафа за правонарушения в сфере безопасности дорожного движения, зафиксированного в автоматическом режиме: государство дает нарушителям стимул к тому, чтобы они самостоятельно оплатили штраф без принуждения со стороны исполнительной службы и в кратчайшие сроки (в течение 5 банковских дней с момента вручения постановления о наложении административного наказания). В этом случае размер штрафа, подлежащего уплате, сокращается на 50 %.

Если же нарушитель уклоняется от исполнения постановления (исключая его обжалование в установленном законом порядке) и не оплатит штраф в течение 30 дней со дня вручения постановления, тогда к штрафу прибавляется пеня в двойном размере штрафа.

Введение в административное законодательство такого вида административного наказания, как штрафные баллы, является достаточно прогрессивным шагом, который может эффективно сократить смертность в результате дорожно-транспортных происшествий, а также стать эффективным инструментом обеспечения безопасности дорожного движения в целом. Международная практика действия системы штрафных баллов показывает ее полезность в сфере контроля и обеспечения безопасности дорожного движения, к примеру, по данным Управления безопасности дорожного движения МВД Украины, число смертей в результате дорожно-транспортных происшествий сократилось с 3970 в 2015 г. до 2603 человека за 10 месяцев 2016 г.⁸

⁸ Статистика аварійності в Україні. Офіційний сайт МВС України. URL: <http://www.sai.gov.ua/ua/ua/static/21.htm> (дата обращения: 24.11.2016).

Таким образом, Российской Федерации как государству, потенциально рассматривающему внедрение в административное законодательство системы штрафных баллов, следует обратить внимание на недостатки этой системы, которые существуют в зарубежных государствах, и сделать выводы, которые помогут в случае внедрения системы штрафных баллов выполнять поставленные законодателем задачи.

Воронежский государственный университет

Юнусов В. В., аспирант кафедры административного и муниципального права

E-mail: victoryyunusov1010@mail.ru

Тел.: 8-906-67-37-286

Voronezh State University

Yunusov V. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: victoryyunusov1010@mail.ru

Tel.: 8-906-67-37-286

УДК 343.6

ПРЕДПОСЫЛКИ РАСПРОСТРАНЕНИЯ
ПСИХИЧЕСКОГО НАСИЛИЯ В РОССИИ

С. М. Воробьев

Академия ФСИН России (г. Рязань)

Поступила в редакцию 19 сентября 2016 г.

Аннотация: статья посвящена проблемам распространения причинения психического насилия. Рассматриваются вопросы взаимосвязи причинения психического насилия с негативными последствиями для общества и человека. Используются современные общенаучные и специальные методы познания: анализ, синтез, историко-правовой, структурно-функциональный, нормативно-логический, комплексный. Рассмотрены предпосылки распространения психического насилия с учетом уровня его опасности для общества и человека. Отражена субъективная позиция автора по данной проблематике.

Ключевые слова: психическое насилие, страх, вред, преступления, воздействие, общество, человек.

Abstract: this scientific article is devoted to problems of distribution of inflicting mental violence, it examines the relationship causing psychological violence with negative consequences for society and the individual. The paper used is modern, scientific and special methods of cognition: analysis, synthesis, historic-legal, structural-functional, normative, logical, complex. Scientific novelty of the work consists in considering the preconditions of the spread of psychological violence with the level of its danger for society and the individual. While the article reflects the subjective position of the author on the subject.

Key words: mental violence, fear, harm, crime, impact, society, man.

Состояние современных отношений, складывающихся в мире и в России в частности, заставляют задуматься о состоянии защищенности российских граждан от различных психотравмирующих ситуаций, сопровождаемых психическим насилием над личностью и причинением различного рода вреда, в том числе психического. На наш взгляд, любое преступление, ставящее под угрозу жизнь, здоровье и существование человека, способствует возникновению психотравмирующей ситуации. Это вызвано тем, что человек по своей природе связан не только с материальной составляющей, определяющей его как биологический вид, но и с нематериальной (духовной) стороной. Последняя доминирует над материальной, так как физиологическое здоровье человека напрямую зависит от его психического состояния. Психика человека определяет его индивидуальные психологические свойства, обуславливающие темперамент; человеческая психика отличает нас от других биологических особей. Кроме того, все совершаемые преступления неблагоприятно воздействуют

на психологическое состояние общества и благополучие нации. В связи с этим в 2001 г. 49-й Всемирной ассамблеей ВОЗ по проблемам здравоохранения была принята важная резолюция WHA49.25, в которой выстроена мировая стратегия борьбы с насилием, констатируется причинение им серьезного ущерба (проявляющегося сразу или в будущем) здоровью людей, в том числе их психическому состоянию, а также социальному развитию международного сообщества¹.

Проблемы психологического благополучия российских граждан в последнее время не остаются без внимания общественности. Так, в июле 2015 г. в Общественной палате Российской Федерации прошли слушания, посвященные психическому здоровью нации. Е. Велихов, почетный Секретарь Общественной палаты Российской Федерации, открывая слушания, отметил, что сохранение психического здоровья граждан на данный момент должно стать первоочередной задачей для нашей страны с учетом всех проблем в психиатрии. По мнению участников слушаний, психические расстройства нередко сопутствуют или даже предшествуют сердечно-сосудистым нарушениям, усугубляя тяжесть последних. Например, риск развития коронарных событий у лиц с депрессией повышается в 1,8 раза. Алкоголизм, наркомания, депрессия, суицид, психосоматические расстройства являются отражением социально-экономического состояния общества. Депрессия стала тихой эпидемией, поражающей все социальные слои социума. По прогнозу ВОЗ, в 2020 г. депрессивность станет второй причиной нетрудоспособности населения планеты после ишемической болезни сердца. За последние 50 лет смертность от сердечно-сосудистых заболеваний снизилась на 60 %, от онкологических – на 15–30 % в зависимости от конкретных форм, а смертность от суицидов не изменилась. При этом известно, что 90 % самоубийств вызваны именно психическими расстройствами, от которых в сущности нет эффективных лекарств.

Участниками слушаний подчеркивалось, что проблема диагностики и лечения депрессивных расстройств выходит за рамки психолого-психиатрических дисциплин и становится общемедицинской. В связи с этим необходимо выработать и принять государственную комплексную программу по выявлению и профилактике депрессий; внедрению разработанных психологической наукой знаний и методов при осуществлении своевременной профилактики и коррекции стресса, его негативных последствий².

По оценке А. В. Юревича, 20–25 % населения России страдают психическими заболеваниями, а 70 % живут в состоянии затяжного психоэмоционального стресса, вызывающего рост депрессий, реактивных пси-

¹ См.: Насилие и его влияние на здоровье : доклад о ситуации в мире / под ред. Этьенна Г. Круга. Женева ; М., 2003. С. 24.

² Сохранение психического здоровья граждан должно стать приоритетной задачей для России. URL: <http://www.oprf.ru/press/news/2015/newsitem/30135> (дата обращения: 15.09.2015).

хозов, тяжелых неврозов, психосоматических расстройств, психических срывов и т.п.³

Крайне неблагоприятная для российского общества обстановка способствует нахождению его в состоянии, названном французским социологом-позитивистом Э. Дюркгеймом (1858–1917) «аномией» (социологическое и социально-психологическое понятие, обозначающее нравственное психологическое состояние индивидуального и общественного сознания, которое характеризуется разложением системы ценностей, обусловленным кризисом буржуазного общества, противоречием между провозглашенными целями (богатство, власть, успех) и невозможностью их реализации для большинства. Выражается в отчужденности человека от общества, апатии, разочарованности в жизни, преступности (теория аномии разработана американским социологом Р. Мертоном))⁴.

По мнению Д. В. Сочивко и Н. А. Полянина, это объясняет возникновение многих современных социальных проблем: кризис нравственности и правового сознания, социальная нестабильность, политическая дезориентация и деморализация населения, падение ценности человеческой жизни, утрата ее смысла, экзистенциальный вакуум, цинизм, ценностный и правовой нигилизм. Вследствие этого наблюдается рост агрессивных и преступных тенденций, прогрессирование безразличия к окружающему, повышенной тревожности, деформации правосознания в молодежной среде⁵.

С точки зрения профессора В. Н. Кудрявцева, микросреда, в которой находится человек, в условиях современного кризиса в экономике, социальной и духовной жизни испытывает особую напряженность, подвержена конфликтам; в обществе и особенно в микросреде возникает аномия с присущим ей разрушением правовых и нравственных норм. Преимущественно это становится возможным в результате негативного воздействия на сознание людей фактов несправедливости, безнравственных поступков, нередко поощряемых окружающими, а иногда и представителями власти. В формировании личности весьма значима роль государственных решений, которые в некоторых случаях бывают ошибочными, принимаемыми вразрез с мнением населения.

Подобные обстоятельства способствуют формированию у человека устойчивого мнения о ничтожности общечеловеческой морали, бессилии права, а затем и его противопоставления социальным, нравственным и правовым нормам. Существующие в обществе противоречия различным образом влияют на личность: формируют позитивный или антиобщественный образ жизни, разнообразные, в том числе аморальные, взгляды

³ См.: Юревич А. В. Психологическое состояние современного российского общества : новые оценки // Вопросы психологии. 2015. № 2. С. 33.

⁴ См.: Советский энциклопедический словарь / гл. ред. С. М. Ковалев. М., 1980. С. 61.

⁵ См.: Сочивко Д. В., Полянин Н. А. Молодежь России, образовательные системы, субкультуры, исправительные учреждения. М., 2009. С. 182–183.

и поступки. В итоге образуется временное или устойчивое рассогласование личности со средой, лежащее в основе большинства форм преступного поведения⁶.

Состояние преступности в Российской Федерации указывает на необходимость обеспечения государством безопасности граждан и защиты нарушаемых преступлениями их прав. Это связано, в частности, с тем, что последствия преступных деяний могут оказывать как непосредственное, так и опосредованное воздействие на психику человека. Непосредственное воздействие имеет место при наличии потерпевшего, опосредованное – в случае испытывания гражданином состояния незащищенности со стороны государства от преступлений.

В январе – декабре 2015 г. на территории России зарегистрировано 2 388 476 преступлений. В целом по России удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений в числе всех зарегистрированных преступлений составил 22 %. При общем росте числа зарегистрированных на территории Российской Федерации преступлений на 36,3 % возросло число преступлений террористического характера; на 28,5 % – экстремистской направленности. Ущерб от преступлений (по оконченным и приостановленным уголовным делам) составил 439 459 839 тыс. руб., что на 25,1 % больше аналогичного показателя прошлого года. Не раскрыто 1 047 099 преступлений, что на 5,9 % больше, чем за аналогичный период 2014 г. Из общего количества нераскрытых преступлений на тяжкие и особо тяжкие преступления приходилось 22,5 %⁷.

Наличие отрицательных, противоречивых показателей, связанных с нераскрытыми преступлениями, прямо влияет на формирование негативного (нестабильного) суждения общества о деятельности правоохранительных органов и других институтов государственной власти.

Социологические опросы населения, проводимые Левада-центром с 2004 по 2012 г., показывают, что в разные годы от 41 до 48 % россиян относились к работе правоохранительных органов скорее с опасением; от 15 до 25 % определено с опасением; от 4 до 6 % – определено доверяли; от 21 до 26 % – скорее доверяли работе правоохранительных органов⁸.

Одним из примеров функционирования на территории России преступных сообществ, деструктивно воздействующих на граждан, ставших впоследствии потерпевшими, является деятельность секты – «бог Кузя». 10 сентября 2015 г. были задержаны организаторы этой псевдорелигиозной секты и их помощники. В московских квартирах по семи адресам проводились обыски, в ходе которых изъято около 43 млн рублей и свыше 100 тыс. долларов США, специфическая литература и экзотические жи-

⁶ См.: Кудрявцев В. Н. Преступность и нравы переходного общества. М., 2002. С. 18.

⁷ См.: Состояние преступности в России за январь-декабрь 2015 г. М., 2015. С. 5–8.

⁸ См.: Левада-центр. URL: <http://www.levada.ru/archive/gosudarstvennyye-instituty/pravookhranitelnye-organy/doveryaete-li-vy-pravookhranitelnyum-orga> (дата обращения: 15.09.2015).

вотные, содержащиеся в ненадлежащих условиях. К тому же были изъяты персональные компьютеры и тетради с «бухгалтерскими» данными, свидетельствующими о незаконной деятельности секты по завладению деньгами людей⁹.

По данным РПЦ, adeпты данной секты предлагали людям заказать молебны на все случаи жизни, а также требы на расстоянии. Ее руководитель (Кузя), несколько лет назад провозгласивший себя богом, практиковал физическое и психологическое насилие над сектантами и обогащался за счет практически бесплатной работы своих adeптов¹⁰. Кузя – 37-летний уроженец подмосковного Долгопрудного Андрей Попов. В детстве у него были только попугай и краб, а он всегда мечтал о зверинце. Мечта исполнилась. В одной квартире ежедневно собирались около 60 adeптов, низведенных до рабски животного состояния, а в другой, площадью 200 м², размещался зоопарк, созданный на деньги приверженцев. По мнению одной из жертв секты, ее руководитель отличный оратор, психолог, представлявшийся слепым провидцем (прикидывался незрячим). Сначала он говорил все по Библии, а потом начал вкраплять в сознание сектантов свои идеи (например, утверждал, что аборты разрешены, поскольку убитый в утробе ребенок в прошлой жизни сам был убийцей). В секте человека «ломали» психологически (на так называемых «выдрах» обсуждали каждый шаг adeпта, «выдирали» из него всю связь с внешним миром). Вследствие этого сектанты бросали работу, чтобы все время посвящать «богу», оставляли семьи, малолетних детей, потому как Кузя убеждал, что все близкие – демоны¹¹.

Со слов научного сотрудника Института психологии РАН Р. А. Прокопшина, Попов – не сумасшедший, а мошенник, который глумился над своими приверженцами и над их верой. Образ бога – это роль, к которой он шел от простого церковного служки, поняв, что на религии можно зарабатывать деньги. Путь от мелкого мошенника до властного садиста он прошел именно ввиду безнаказанности. Это обуславливается тем, что за харизматичным лидером, как правило, стоит группа единомышленников, «раскручивающая» его как бренд. Среди них есть и люди с точным расчетом, не исключая и лиц, во власти которых – оберегать этот бизнес от проблем с законом¹².

Состояние психического здоровья населения волнует не только отдельно взятые государства, но и международное сообщество. В частности, Всемирной организацией здравоохранения еще в начале 2000-х гг. был подготовлен ряд методических разработок, касающихся сферы психиче-

⁹ См.: ТАСС: информационное агентство России. URL: <http://www.tass.ru/proisshestviya/2273577> (дата обращения: 15.09.2015).

¹⁰ См.: *Загвоздина Д.* Кузя против РПЦ. URL: <http://www.gazeta.ru/social/2013/04/12/5253653.shtml> (дата обращения: 15.09.2015).

¹¹ См.: *Налбандян Л.* Трагические тайны секты «бога Кузи». URL: <http://www.sobesednik.ru/investigation/20130515-tragicheskie-tainy-sekty-boga-kuzi> (дата обращения: 15.09.2015).

¹² См.: Там же.

ского здоровья населения земного шара. В них наряду с практическими рекомендациями содержится статистическая информация, отражающая проблемы в данной сфере, осознание которых приводит многих представителей мирового сообщества к мысли о том, что защита психического здоровья населения является всеобъемлющей проблемой.

Так, доля психических расстройств составляет практически 12 % глобального бремени болезней; к 2020 г. можно ожидать, что на их долю будет приходиться около 15 % лет жизни, утраченных вследствие инвалидности. Установлено, что максимальную тяжесть психических расстройств несут люди молодого возраста – наиболее продуктивная группа населения. Это вызывает тревогу, потому что люди, страдающие психическими заболеваниями, сталкиваются со стигматизацией и дискриминацией во всех частях света¹³.

В мире 121 млн людей страдают депрессией; 70 – алкоголизмом; 24 – шизофренией, а 37 млн – деменцией (слабоумием). Однако до последнего десятилетия другие приоритеты и отсутствие современных методов оценки тяжести психических расстройств способствовали тому, что душевные страдания миллионов людей, их семей и лиц, осуществляющих уход, оставались незамеченными повсеместно. В ближайшие десятилетия прогнозируется увеличение бремени психических расстройств. Депрессия станет второй наиболее распространенной причиной инвалидности во всем мире. В странах с недостаточно развитой системой оказания психиатрической помощи более всего вероятен резкий рост психических заболеваний населения. Впечатляющие результаты деятельности в области снижения показателей младенческой смертности и борьбы с инфекционными заболеваниями, особенно в развивающихся странах, способствуют тому, что в ближайшем будущем люди будут достигать возраста, когда повышается риск развития психических расстройств. Можно ожидать, что продолжительность жизни людей с психическими расстройствами будет увеличиваться, а это, в свою очередь, скажется на повышении числа людей старшего возраста, страдающих от депрессии и слабоумия.

Среди других причин увеличения бремени психических расстройств – быстрая урбанизация населения, межнациональные столкновения, разного рода катастрофы, а также изменения, происходящие на макроэкономическом уровне. Параллельно процессу урбанизации увеличивается число бездомных, растет нищета, концентрация населения, загрязняется окружающая среда, подрываются семейные устои и утрачивается социальная поддержка, что представляет собой факторы риска развития психических расстройств.

Все большее число людей во всем мире живут в условиях вооруженных конфликтов, общественных беспорядков и стихийных бедствий, при-

¹³ См.: Контекст психического здоровья (свод методических рекомендаций по вопросам политики и оказания услуг в области психического здоровья) / под рук. Мишеля Фанка. Женева, 2006. С. 2.

водящих, в частности, к вынужденному переселению, росту смертности. У людей, сталкивающихся с насилием, вероятность развития психических нарушений, таких как посттравматическое стрессовое расстройство и депрессии, возрастает, что может способствовать злоупотреблению психоактивными веществами и алкоголем, а также повышению уровня суицидов¹⁴.

Во многих странах оказываются лишь минимальные услуги населению по охране его психического здоровья. Медико-социальная помощь по месту жительства недоступна в 37 % стран. Некоторые основные психотропные препараты недоступны на уровне первичного медико-санитарного звена почти в 20 % стран, а в остальных их доступность значительно варьируется. В 70 % стран приходится менее одного психиатра на 100 000 человек¹⁵.

В 25 % стран, где проживает примерно 31 % населения мира, не существует общенационального законодательства в области психического здоровья, хотя в странах с федеральной системой правления на уровне субъектов Федерации могут быть приняты законы по охране психического здоровья. В странах с действующим законодательством в данной области отечественные законодательные акты приняты после 1990 г. Примерно в 15 % стран соответствующее законодательство вступило в силу до 1960 г., т.е. до того, как стали доступны основные практикуемые ныне методы лечения. Однако наличие действующего законодательства в области психического здоровья не гарантирует автоматически защиту прав человека применительно к лицам с психическими расстройствами. Более того, в таком законодательстве отдельных стран содержатся положения, ведущие к нарушению прав человека¹⁶.

Несмотря на широкое признание актуальности национальной политики в области психического здоровья, на основании собранных ВОЗ данных выяснилось, что в 40,5 % стран отсутствует политика в области психического здоровья населения, а 30,3 % стран не имеют какой-либо программы в этом направлении¹⁷.

Процесс защиты психического здоровья людей государствами и мировым сообществом не случаен, поскольку нарушение состояния здоровья человека преступлениями неминуемо связано с нарушениями его естественных прав и свобод, защита которых предусмотрена различными правовыми нормами.

¹⁴ См.: Там же. С. 12.

¹⁵ Повышение качества охраны психического здоровья (свод методических рекомендаций по вопросам политики и оказания услуг в области психического здоровья) / под рук. Мишеля Фанка. Женева, 2006. С. 2.

¹⁶ Законодательство в области психического здоровья и права человека (свод методических рекомендаций по вопросам политики и оказания услуг в области психического здоровья) / под рук. Мишеля Фанка. Женева, 2006. С. 2.

¹⁷ Политика, планы и программы в области психического здоровья – обновленное издание (свод методических рекомендаций по вопросам политики и оказания услуг в области психического здоровья) / под рук. Мишеля Фанка. Женева, 2006. С. 2.

Сами идеи и принципы естественного права ориентированы на человека, на требования его достойного существования. Ориентированность к правам, свободам, достойной жизни человека – свидетельство нравственного содержания естественного права, так как полнокровная жизнедеятельность членов гражданского общества подразумевает превалирование добра в его противодействии злу. Естественному праву адекватны те нравственные ценности, которые практически обращены к каждому человеку, его приоритетным жизненным интересам. Личностный потенциал естественного права усиливается тем обстоятельством, что оно обращено к свободной личности, исповедующей духовно-нравственные жизненные начала, отвергающей зло в любой его форме¹⁸.

Идеи насилия и борьбы с ним интересовали не только государство, но и его социальные институты, например церковь и право. Разносторонний механизм рассмотрения насилия не случаен. Этому, на наш взгляд, есть всевозможные объяснения, потому что понятие «насилие» вообще и понятие «психическое насилие» в частности эволюционировали с развитием общества и его институтов. Применительно к государству насилие исторически первоначально рассматривалось в качестве инструмента массового принуждения, порабощения, устранения неугодных лиц с помощью силы. В современных условиях жизни государство применяет насилие в целях борьбы с явлениями, дестабилизирующими деятельность государства – преступность, массовые беспорядки, попытки государственных переворотов, войны и др. При этом насилие приобретает законную силу и в «руках» государства выступает ответной реакцией на отрицательную силу или зло. Свое отражение государственное насилие находит в правовых предписаниях уполномоченных субъектов (армия, правоохранительные структуры и др.). Использование государством насилия не случайно, потому что отрицательные явления, обозначенные выше, могут обуславливать массовое психическое насилие в отношении населения или всеобщую истерию.

По мнению З. Фрейда, индивиды в своей массе приобретают коллективную душу, в силу которой они совсем иначе чувствуют, думают и поступают, чем каждый из них в отдельности чувствовал, думал и поступал бы. Есть идеи и чувства, которые проявляются или превращаются в действие только у индивидов, соединенных в массы. Психологическая масса есть провизорное существо, которое состоит из гетерогенных элементов, на мгновение соединившихся, точно так же как клетки организма своим соединением создают новое существо с качествами совсем иными, чем качества отдельных клеток. При этом З. Фрейд выделял два признака коллективной души, такие как «социальный страх» и «заражаемость»¹⁹.

¹⁸ См.: *Гринь А. В.* Соотношение естественного права и правовых законов в условиях развития гражданского общества (теоретические аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2014. С. 12.

¹⁹ См.: *Фрейд З.* Психология масс и анализ человеческого «Я». СПб., 2013. С. 11, 13–14.

Современному обществу есть кого бояться, ибо у него имеется множество различных противников, воздействующих на спокойную жизнь людей и их психологическое благополучие.

Сегодня противником выступает не государство, поскольку им утрачивается монополия на насилие. Право применения насилия явочным порядком взяли на себя негосударственные организации и группировки – носители и проповедники новой «культуры Калашникова», основанной на оправдании вооруженного насилия, призванного вызвать массовый страх и панику населения целых государств²⁰.

Наглядным примером распространения насилия является современная нетрадиционная война, т.е. война, связанная с применением средств невооруженного насилия. Однако в научной литературе нет однозначной точки зрения по этому поводу. Так, А. А. Дремков под нетрадиционной войной понимает особые явления общественной жизни, представляющие собой активное противоборство сторон (стран, коалиций, государств, политических течений, социальных слоев и групп) с использованием небоевых средств насилия во имя достижения решительных политических, экономических или иных целей, приводящих к глубоким изменениям в жизни государств (политических сил) – участников такого противоборства²¹.

Одной из форм нетрадиционной войны является «гибридная война». По мнению автора концепции «гибридной войны», американского военного аналитика Ф. Г. Хофмана, гибридные угрозы включают в себя ряд различных режимов ведения войны, включая стандартное вооружение, нерегулярные тактики и формирования, террористические акты (в том числе насилие и принуждение) и криминальный беспорядок.

Гибридные войны бывают и мультиузловыми, осуществляемыми как государствами, так и различными негосударственными акторами (участники мировой политики, которые могут влиять на процессы, происходящие в мире). Эти мультимодальные/мультиузловые действия могут вестись отдельными подразделениями посредством выполнения оперативных, тактически направленных и скоординированных заданий в рамках основных боевых действий для достижения синергетического эффекта (возрастание эффективности деятельности в результате соединения, интеграции, слияния отдельных частей в единую систему за счет эмерджентности, т.е. системного эффекта) в физическом и психологическом измерениях конфликта. Результаты могут быть получены на всех уровнях войны²².

Большую ставку в гибридной войне государства делают на бизнес и создаваемые им структуры, вовлекаемые в различные военные опера-

²⁰ См.: *Чмыхун Н.* Трансформация насилия : о сущности современной нетрадиционной войны // Белорусская думка. 2009. № 6. С. 86.

²¹ См.: *Дремков А. А.* Нетрадиционные войны : сущность, проблемы, перспективы // Военная мысль. 1998. № 2. С. 71–76.

²² См.: *Хофман Ф. Г.* Гибридные угрозы : переосмысление изменяющегося характера современных конфликтов // Геополитика. 2013. Вып. 21. С. 56.

ции. Речь идет о так называемых частных военных компаниях (ЧВК), которые представляют собой открыто «сращиваемую» структуру – государства и бизнеса (французский «Secorex», британская Drum, израильская Levdan, американская Blackwater (XEServicesLLC)). Практически все современные военные конфликты не обходятся без участия ЧВК. К тому же не исключено, что ставку на ЧВК делают государства и в гибридной затяжной войне. Заинтересованные в создании подобных структур государства оказывают им покровительство, лоббируют их и свои интересы.

По мнению И. Л. Трунова, из-за неопределенного юридического статуса контрактников их невозможно привлечь к суду. Наемники ЧВК работают по долгосрочным контрактам в качестве советников и технических специалистов. Преступления наемников коммерческой организации не подпадают под разряд военных преступлений, потому что международные нормы, документы и конвенции имеют рекомендательный характер, как и Международный кодекс поведения для частных поставщиков услуг безопасности²³.

Именно первая фаза «гибридной войны», по убеждению командующего войсками Западного военного округа А. Сидорова, была развязана США и союзниками против России в целях умышленной дестабилизации обстановки в стране политическими и экономическими мерами²⁴.

Вместе с тем зарубежные аналитики приводят противоположную информацию. Так, по мнению английского аналитика Джоната Маркуса, есть все основания полагать, что любопытная форма военных действий, которую применяет сегодня Россия по отношению к Украине, в один прекрасный день может быть применена и против них. Некоторые называют эту, очевидно, новую форму военных действий гибридной войной. Сегодня в НАТО думают главным образом о том, что ей можно противопоставить. Гибридная война – это сплав открытой и тайной военной мощи, комбинация провокаций и диверсий в сочетании с отрицанием собственной причастности, что значительно затрудняет полноценный ответ на них²⁵.

Сложная международная обстановка, наличие внешней угрозы безопасности России, трудная экономическая и социальная ситуация в стране трансформируют общественное сознание, что способствует разрастанию психического насилия среди населения. Данную проблему можно рассматривать с учетом положений известного диалектического закона – единство и борьба противоположностей, – раскрывающего

²³ См.: Трунов И. Л. Частные наемные армии, крупный кровавый бизнес // Представительная власть. 2013. № 5/6 (124/125). С. 21.

²⁴ См.: *Перемитин Г.* Командующий ЗВО заявил о начале гибридной войны против России. URL: <http://www.top.rbc.ru/politics/24/04/2015> (дата обращения: 17.09.2015).

²⁵ См.: *Маркус Д.* Гибридная война Путина – головная боль НАТО. URL: http://www.bbc.co.uk/russian/international/2014/12/141106_nato_russian_strategy (дата обращения: 17.09.2015).

источник самодвижения и развития объективного мира и познания. По нашему мнению, необеспечение государством должного уровня безопасности, психического благополучия своих граждан обуславливает распространение такого явления, как дискредитация государственной власти. При этом нами не преследуется цель осуществления критики государственного строя Российской Федерации, органов власти и каких-либо политических процессов, происходящих как в нашей стране, так и за рубежом.

Для зарождения в социуме названной формы дискредитации должны иметься объективные причины, которые, на наш взгляд, связаны с состоянием социальной напряженности в обществе и государстве. Вместе с тем дискредитация выступает одной из ключевых фаз социальной напряженности. Исходя из взаимосвязи данных явлений можно предположить, что социальная напряженность создается для того, чтобы вызвать дискредитацию власти, произвести надлом устоявшихся ценностей, менталитета, общественного мнения о государственных институтах и т.д. Поэтому целесообразно рассмотрение ряда проблемных вопросов, касающихся социальной напряженности, так или иначе пересекающейся с психическим насилием и дискредитацией.

Социальная напряженность, по мнению некоторых авторов, в частности А. В. Дмитриева, В. Н. Кудрявцева, представляет собой эмоциональное состояние в группе или обществе в целом, вызванное давлением природной или социальной среды и продолжающееся, как правило, в течение более или менее длительного времени. Относительно приведенного определения профессор В. Н. Кудрявцев уточняет, что социальная напряженность может быть вызвана не только стремлением достижения какой-либо цели, но и разного рода ошибками и некомпетентностью лидеров²⁶.

В то же время В. О. Руковишников связывает социальную напряженность с индикатором социального кризиса, конфликта. Она, по его суждению, возникает в случаях, когда кризисные явления еще не проявляются в предельно обозначенном виде, когда отсутствует отчетливо осознаваемое противостояние по линии «мы–они», и исчезает лишь тогда, когда кризис разрешен или конфликт исчерпан²⁷.

По мнению А. Н. Сухова, под социальной напряженностью следует понимать массовый адаптационный синдром, отражающий степень физиологической, психологической и социально-психологической адаптации различных категорий населения к трудностям, хронической фрустрации²⁸ (психологическое состояние, возникающее в ситуации разочарования, неосуществления какой-либо значимой для человека цели,

²⁶ См.: Дмитриев А. В. Конфликтология : учеб. пособие. М., 2000. С. 108 ; Кудрявцев В. Н. Юридическая конфликтология. М., 1995. С. 43.

²⁷ См.: Руковишников В. О. Социальная напряженность // Диалог. 1990. № 8. С. 8.

²⁸ См.: Социальная психология : учеб. пособие / под ред. А. Н. Сухова. М., 2001. С. 243.

потребности. Проявляется в гнетущем напряжении, тревожности, чувстве безысходности. Реакцией на фрустрацию может быть, в частности, агрессивность в поведении и т.п.)²⁹.

По суждению П. Д. Чернобая, социальная напряженность возникает вследствие неудовлетворенности основных, в данном случае социальных потребностей человека; поскольку полностью удовлетворить, насытить человеческие потребности невозможно, то, естественно, существует определенная фоновая неудовлетворенность – напряженность³⁰.

Потенциально любая социальная напряженность может быть связана с возникновением социального конфликта. Ее детерминантами могут быть различные факторы объективного и субъективного характера. Объективные факторы (политические, экономические, социальные, религиозные, культурные, национальные и др.) обуславливают развитие как внутренних, так и внешних отношений государства и стабильное развитие человека. Субъективные факторы (общественное и личное мнение людей, уровень их мировоззрения, правосознания, правовой культуры, воспитания) непосредственно определяют поведение людей и настроение в обществе.

Доказательством существования и влияния названных факторов на социальную напряженность является разработанная в 1991 г. на основе исследований, связанных с перестройкой общества и событий, происходивших в бывших советских республиках, концепция о социально-стрессовых расстройствах отдельной социальной группы. В рамках Концепции предпринята попытка установления причин социальной ломки огромной массы людей. Впервые были рассмотрены с социально-гуманитарных позиций дифференциально-диагностические признаки и клинические проявления социально-стрессовых расстройств. В качестве основных психогенно-актуальных причин таких заболеваний у большинства людей психологами были названы негативные социально-экономические изменения, вызванные политической ситуацией.

В ходе исследований было установлено, что ухудшение качества жизни, сложные материальные ситуации, бедность россиян, бывших выходцев из советских республик, оказывали меньшее влияние на развитие социально-стрессовых расстройств в сравнении с духовным неблагополучием. Именно оно стало стрессогенным фактором в результате навязывания людям чуждых жизненных ценностей, ломки стереотипов, смены представлений о добре и зле, приведшим к повышенной заболеваемости, болезненности и смертности от сердечно-сосудистой патологии русскоязычного населения республик бывшего СССР – России, Украины, Белоруссии, Армении.

Последствием негативных социальных потрясений у больших групп людей являются состояния психической дезадаптации и психоэмоционального перенапряжения. Растянувшись во времени, они приводят к

²⁹ См.: Советский энциклопедический словарь / гл. ред. С. М. Ковалев. М., 1980. С. 1447.

³⁰ См.: Чернобай П. Д. Социальная напряженность // Социс. 1992. № 7. С. 94.

развитию невротоподобных расстройств и неврозов, диабета, язвы, гипертонии и многих других психосоматических заболеваний³¹.

Крайняя негативная точка социальной напряженности – совершение при ее нарастании преступлений, отличающихся, в частности, жестокостью и циничностью, из которых более опасны – акты терроризма. Современный терроризм не имеет лица, границ, национальности и религии в силу его транснациональности и сверхидеалистичности. Террористические организации, в том числе исламистские, не нуждаются в поиске спонсоров, скорее последние сами их находят. Террористами движут бесчеловечные идеи, а масштабы и конкретные места планируемых террористических акций практически неизвестны. Под прикрытием ислама они повсюду вовлекают в свои группировки кандидатов, которые после соответствующей психологической обработки и ускоренной теоретической подготовки, став последователями радикального ислама, вливаются в их ряды. Проповедуя крайний радикализм, террористами игнорируется то обстоятельство, что никакая из мировых религий не строится на идеях убийства, рабства и жажды наживы.

Советом Безопасности ООН 15 августа 2014 г. принята резолюция 2170 о борьбе с джихадизмом как важнейшим источником международного терроризма³². Это было вызвано действиями в Ираке и Сирии экстремистской организации, называвшейся «Исламским государством Ирака и Леванта» (ИГИЛ), а теперь – «Исламским государством» (ИГ). Преподнося себя как самую решительную, жестокую организацию, главари ИГ путем ширококомасштабной вербовки новых боевиков, в том числе посредством Интернета, довели в 2014 г. численность ее сил до 50 тысяч человек, включая не менее 12 тысяч боевиков – иностранцев, джихадистов-интернационалистов³³. По сведениям ФСБ России, в ноябре 2015 г. в рядах боевиков ИГ было около 7 тысяч уроженцев стран СНГ, из них почти 2 тысячи россиян³⁴. Изуверства и бесчинства, чинимые террористами в отношении населения захваченной ими части территории Ирака и Сирии, стали одной из причин, породивших перемещение миллионов людей в другие страны, в том числе и европейские. Среди беженцев, как известно, есть посланцы ИГ, что повышает вероятность осуществления террористической угрозы международной безопасности.

По оценкам экспертов американской RandCorporation, если в конце 2008 г. ИГ «зарабатывала» около миллиона долларов в месяц, то в

³¹ См.: Чурилова Т. М., Топчий М. В. Социально-стрессовые расстройства как показатель макропсихологического состояния общества // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук : материалы Междунар. конф. «Общество, наука, инновации». М., 2014. № 8 (67), ч. 2. С. 134–137.

³² См.: Организация Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/ru/sc/documents/resolutions/2014> (дата обращения: 17.09.2015).

³³ См.: Блинов А. Борьба с джихадистами и потворство джихаду. URL: <http://www.ng.ru/dipkurem/2014> (дата обращения: 17.09.2015).

³⁴ См.: Пронин И. Горная тропа Кавказ – Сирия // Совершенно секретно. 2015. № 44. С. 12.

2014 г. ее доходы превышали 3 миллиона долларов в день³⁵, основным из источников которых была как ранее, так и в 2015 г. незаконная торговля нефтью, большей частью сирийской.

Все это свидетельствует о том, что ИГ является наиболее опасной международной террористической организацией.

Ввиду проведения российскими вооруженными силами противотеррористической военной операции в Сирии по просьбе ее легитимного руководства, ИГ – халифат объявил России джихад (священную войну), как и другим участникам антитеррористических коалиций, что может привести к распространению джихада по всему западному миру. Угроза мести со стороны ИГ – это серьезный вызов. Она может быть реализована, в частности, посредством терактов на российской территории боевиками ИГ из числа россиян, получивших боевой опыт, дополнительную мотивировку и вернувшихся в Россию, и их единомышленниками – «симпатизантами ИГ». По данным Федеральной службы по финансовому мониторингу на 24 декабря 2015 г., список российских физических лиц, причастных к экстремистской деятельности или терроризму, состоял из 4,931 тысячи человек. В их числе как участники боевых действий, так и граждане, обвиняемые в финансировании терроризма, в частности организации ИГ, запрещенной в России³⁶.

Всем идеологическим доктринам исламского радикализма присущ ряд признаков, отличающих их от традиционного коранического ислама:

- непримиримость к светскому обществу, стремление к его замене «исламским», основанным на законах шариата;
- недопустимость раздельного существования религии и государства;
- отрицание единства мировой цивилизации с противопоставлением исламского мира всему остальному международному сообществу;
- отрицание ключевых положений международного права: территориальной целостности государств, незыблемости государственных границ;
- опора на силовые методы политической борьбы для реализации своих целей;
- готовность активно сотрудничать с откровенно националистическими (сепаратистскими) и другими экстремистскими силами³⁷.

Ситуация социальной напряженности представляет собой опасное состояние среды, вызываемое явлениями и процессами природного, техногенного или социального характера, нарушающими нормальный уклад жизни населения, безопасность его функционирования и развития, создающие криминогенные ситуации на определенной территории в опре-

³⁵ См.: *Белянинов К.* Кошелек для террориста // Совершенно секретно. 2015. № 44. С. 10–11.

³⁶ См.: Росфинмониторинг. URL: <http://www.fedsfm.ru/documents/terrorists-catalog-portal-ast> (дата обращения: 28.12.2015).

³⁷ См.: *Красинский В. В.* Салафизм как идеологическое ядро исламистских радикальных структур // Современное право. 2015. № 1. С. 129.

деленный период времени. Криминогенные ситуации как результат действия социальной напряженности характеризуются:

- совершением в их условиях преступлений, посягающих на различные объекты уголовно-правовой охраны (чаще всего жизнь, здоровье, собственность, общественная безопасность, общественный порядок, мир и безопасность человечества);
- высоким уровнем латентности преступлений и низким уровнем их раскрываемости;
- несоответствием информации первичной регистрации результатам статистической отчетности раскрытия и расследования преступлений;
- интенсивностью тяжких и особо тяжких преступлений;
- частотой вооруженных сопротивлений представителям власти;
- ростом хищений, в том числе огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывных устройств;
- сочетанием стихийных эксцессов с действиями организованных групп при совершении взрывов, погромов, поджогов, разрушений и т.п.

Преступления, совершаемые в ситуациях острой социальной напряженности, как правило, обусловлены:

- дезорганизацией деятельности органов государственной власти, в том числе правоохранительных структур;
- беспомощностью и уязвимостью людей, пострадавших от природных и социальных катастроф;
- ослаблением факторов социального контроля над процессами жизнедеятельности общества;
- появлением бездомных и безработных лиц;
- обострением нужды.

В условиях острой социальной напряженности возрастает уровень конфликтности в межличностных отношениях; разрываются устоявшиеся социальные связи; ослабляется сдерживающее воздействие общественного мнения; активизируется вынужденная миграция населения³⁸.

Разрастание экстремизма и терроризма в религиозной сфере является не только реакцией на тяжелые социально-экономические условия существования или следствием неспособности адаптирования к новым реалиям жизни определенных групп населения и своеобразной формой выражения их социального протеста, но и результатом вполне закономерного общеисторического процесса развития человечества³⁹. Радикальные общины пополняются за счет молодых людей, которых толкают на это материальная и социальная неустроенность, безработица, невозможность продолжить образование. Принятие салафизма (интеллектуальное

³⁸ См.: Ларин В. А. Особенности детерминации преступности факторами социальной напряженности и меры по их нейтрализации // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 5. С. 149–150.

³⁹ См.: Багитшев З. А., Оганесян С. С. Главное оружие борьбы с терроризмом – идеология // Представительная власть – XXI век : законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 4. С. 19.

и политическое исламское движение, выступающее за возвращение к первоосновам религии, что обусловило и другое его название – «исламский фундаментализм») означает для них удовлетворение социальных потребностей (уважение окружающих, взаимопонимание, моральную и материальную поддержку, защиту)⁴⁰.

⁴⁰ См.: Такушинов Ш. Н. Исследование причин религиозного экстремизма в молодежной среде в Карачаево-Черкесской Республике // Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации. Комплексный подход к формированию и функционированию системы противодействия распространению идеологии терроризма : материалы II Всероссийской науч.-практ. конф. М., 2012. Т. 2. С. 138.

Академия ФСИИ России (г. Рязань)

Воробьев С. М., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории государства и права, международного и европейского права

E-mail: sergey.vorobev.78@inbox.ru

Тел.: 8-905-186-78-25

Academy of the Federal Penal Service of Russia (Ryazan)

Vorobyev S. M., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Theory of State and Law, International and European Law Department

E-mail: sergey.vorobev.78@inbox.ru

Tel.: 8-905-186-78-25

УДК 341.1/8

НЕКОТОРЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЕ
АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСТВА
(НА ПРИМЕРЕ ИРЛАНДИИ)

Д. В. Галушко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 12 сентября 2016 г.

Аннотация: *исследуется правовая регламентация института гражданства в международном праве. На примере Ирландии рассмотрены национально-правовые вопросы регулирования изучаемой сферы. Анализируются изменения в ирландском законодательстве в связи с реализацией Британо-ирландского договора Страстной пятницы.*

Ключевые слова: *гражданство, национальность, государство, международное право, имплементация, Ирландия, Северная Ирландия.*

Abstract: *the author examines legal regulation of citizenship in international law. National legal issues, regulating this sphere, have been discovered on the example of Ireland. Changes to Irish law in connection with the process implementation of the British-Irish Good Friday agreement have been analyzed.*

Key words: *citizenship, nationality, state, international law, implementation, Ireland, Northern Ireland.*

Гражданство подразумевает подлинную связь между личностью и государством на основе «социального факта привязанности» и влечет за собой «взаимные права и обязанности»¹. Традиционно такие права, как право на проживание, голосование и право на социальное обеспечение, в разной степени принадлежали только гражданам того государства, в котором они предоставлены, тем самым подчеркивая исключительную природу гражданства. Как отмечается, «неизбежным следствием выделения государственного членства или гражданства является определение тех лиц, которые не принадлежат государству и поэтому не могут пользоваться условными преимуществами такого членства»². Хотя различия между гражданами и негражданами могли бы быть снижены, особенно в рамках Европейского союза, гражданство по-прежнему дает привилегированный статус в определенных областях; например, в Ирландии право голоса на общенациональных референдумах принадлежит только ирландским гражданам. Кроме того, гражданство остается основным элементом в коллективной идентичности, критерием установления границ политического сообщества и показывает, кто «правильно» принадлежит —

¹ Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala) Case // International Court of Justice Reports, 1955. P. 23.

² Nascimbene B. Nationality laws in the European Union. London ; Milan, 1996. P. 424.

«как следствие их роли в определении политического сообщества, законы о гражданстве являются выразителями и неотъемлемой частью природы государства»³. Ни одно государство не имеет права легально стремиться регулировать гражданство другого государства⁴.

Международное право оставляет вопросы регулирования гражданства и прочих категорий населения как подпадающие под сферу осуществления государственного суверенитета⁵. Гаагская конвенция о некоторых вопросах, относящихся к конфликту между национальными законами 1930 г., устанавливает в ст. 1, что «каждое Государство само определяет с помощью собственного закона, кто является его гражданами. Этот закон признается другими государствами в той мере, в какой он соответствует международным конвенциям, международному обычаю и общим принципам права, признанным в отношении гражданства»⁶.

Однако это право не является безусловным, так как далее устанавливается, что право государства «должно быть признано другими государствами, поскольку оно должно согласовываться с международными конвенциями, международными обычаями и принципами права, общепризнанными в области гражданства». С точки зрения защиты прав человека главной заботой является предотвращение статуса лица без гражданства⁷. Статья 15 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. предусматривает, что «каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство».

Аналогично законодательство о гражданстве не должно быть направлено в одностороннем порядке на осуществление «экстратерриториального действия» – гражданство может быть присвоено только лицам без предварительной связи с государством вне его юрисдикции с согласия государства его места жительства⁸. Такой запрет связан с озабоченностью государств в отношении избежания двойного гражданства, что привело многие государства к тому, чтобы сделать это условием для натурализации, иными словами, чтобы претендент отказался от своего предыдущего гражданства. Как уже упоминалось выше, гражданство влечет за собой предоставление прав и наложение обязанностей и, тем самым, создает

³ Fowler B. Fuzzing citizenship, nationalizing political space: a framework for interpreting the Hungarian ‘status law’ as a new form of kin-state policy in Central-Eastern Europe // ESRC «One Europe or Several?» Programme, Working Paper 40/02. Brighton: Sussex European Institute, University of Sussex, 2002. P. 12.

⁴ См.: O’Leary S., Tiilikainen T. Citizenship and nationality status in the New Europe. London: Sweet & Maxwell, 1998. P. 7.

⁵ См.: Ibid. P. 5.

⁶ Nascimbene B. Nationality laws in the European Union. Milan: Butterworths, 1996. P. 430.

⁷ См.: Pejic J. Citizenship and statelessness in the former Yugoslavia: the legal framework // In O’Leary S., Tiilikainen T. Citizenship and nationality status in the New Europe. London: Sweet & Maxwell, 1998. P. 171.

⁸ См.: Aleinikoff T., Klusmeyer D. Citizenship today: global perspectives and practices. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2001. P. 65.

права и обязанности перед другим государством, которое будет иметь подозрения в двойной лояльности, что также вызывает опасения у принимающего государства⁹. Хотя государства в последнее время и стали более терпимы к множественному числу гражданств у индивидов, однако все-таки остается под вопросом приверженность лиц с двойным гражданством, в частности, когда они имеют гражданства соседних государств – в лучшем случае их преданность может рассматриваться как квалифицированная; в худшем случае, в ситуациях конфликта, они могут рассматриваться как пятая колонна.

В качестве примера национально-правовой регламентации института гражданства рассмотрим Ирландию.

Изначально, законодательство о гражданстве в Ирландии разрабатывалось в контексте конституционной борьбы с Великобританией по расширению ограниченных суверенных прав, подаренных англо-ирландским Договором 1921 г., с вопросом о национальности, ставшим «средой, через которую новоиспеченное государство может отстаивать свою юридическую самостоятельность и его исторические и политические отличия»¹⁰.

С 1922 по 1935 г. вопросы гражданства регулировались ст. 3 Конституции 1922 г., которая предусматривала, что «каждый человек, без различия пола, проживающий в области юрисдикции Ирландского Свободного Государства (Saorstát Eireann) на момент вступления в силу этой Конституции, родившийся в Ирландии или один из родителей которого родился в Ирландии, или проживал в пределах юрисдикции Ирландского Свободного Государства (Saorstát Eireann) в течение не менее семи лет, является гражданином Ирландского Свободного Государства».

Ирландское гражданство в то время было «инновационным институтом» в Британском Содружестве в связи с тем, что оно было ограничено прежде всего лицами ирландского рождения или происхождения, но могло быть присвоено неирландским резидентам, соответственно не делалось различия между британским подданством и гражданами иностранных государств¹¹. В ст. 3 Договора 1921 г., на котором основывалась Конституция, прямо оговаривалось, что привилегии и обязательства ирландского гражданства должны были иметь место только в «пределах юрисдикции Ирландского Свободного Государства» – вне государственных границ ирландские граждане признавались только как британские подданные.

Это обстоятельство стало одним из ключевых вопросов для зарождающегося государства, которое отказалось признать, что ирландское гражд-

⁹ См.: *Bloed A.* Citizenship issues and the OSCE High Commissioner on National Minorities // In O'Leary S., Tiilikainen T. Citizenship and nationality status in the New Europe. London: Sweet & Maxwell, 1998. P. 45.

¹⁰ *Nascimbene B.* Nationality laws in the European Union. London/Milan: Butterworths. P. 426.

¹¹ См.: *Kohn L.* The constitution of the Irish Free State. London: George Allen and Unwin, 1932. P. 121.

данство было лишь локальным вариантом британского. Как министр иностранных дел Патрик МакГиллан указывал в 1930 г., что новое государство не может терпеть «полное слияние нашей отличительной национальности с термином «британский подданный» в качестве единственно признанной и эффективной характеристики наших граждан, когда они находятся за пределами наших границ»¹². Ранее, в 1920-х гг., велись широкие дискуссии в отношении того, как граждане Ирландии должны были быть записаны в ирландских паспортах, поскольку официальный Лондон настаивал на том, чтобы данные паспорта идентифицировали их владельцев в качестве британских подданных¹³.

Указанная ситуация была вплоть до 1935 г., до принятия Акта об ирландской национальности и гражданстве¹⁴. Главнейшей задачей при разработке этого законодательного акта было утверждение суверенитета и особого характера ирландского гражданства в соответствии со ст. 33.1, отменяющей британское подданство и Акт о британском гражданстве и статусе иностранцев 1914 г.¹⁵, «если и настолько, они соответственно когда-либо действовали в Ирландском Свободном Государстве», и ст. 33.3, содержащей, что «факты или события, по причине которых человек является в любое время рожденным гражданином Ирландского Свободного Государства, сами по себе не являются основанием для предоставления таким лицам любого другого гражданства». С ирландской точки зрения, по крайней мере, не должно быть двусмысленности в отношениях между ирландским гражданством и статусом британского субъекта, так как британское правительство продолжало признавать ирландских граждан в качестве британских подданных. Эта аномалия не была решена вплоть до принятия нового Акта об Ирландии в 1949 г.¹⁶, в котором граждане Ирландии признавались как отдельная категория¹⁷.

Аналогично Акт 1935 г. утверждал универсальную ценность ирландского гражданства, заявив, что граждане Ирландии были гражданами этого государства для «всех целей – внутригосударственных и международных». Статья 3 Конституции была также изменена в 1935 г. с удалением нарушающей фразы, ограничивающей ирландское гражданство в «пределах компетенции Ирландского Свободного Государства»¹⁸.

В сочетании с Актом об иностранцах 1935 г.¹⁹ Акт о гражданстве обозначил британских подданных как «чужих» в Ирландском Свободном Го-

¹² *Daly M.* Irish nationality and citizenship since 1922 // *Irish historical studies*. 2001. № 32 (127). P. 384.

¹³ См.: *O'Grady J.* The Irish Free State passport and the question of citizenship // *Irish historical studies*. 1989. № 26 (104). P. 396–405.

¹⁴ См.: The Irish Nationality and Citizenship Act, 1935 // *Acts of the Oireachtas*. № 13/1935.

¹⁵ См.: The British Nationality and Status of Aliens Act, 1914 // 4 & 5 Geo. 5. Ch. 17.

¹⁶ The Ireland Act, 1949 // 12 13 and 14 Geo. 6. Ch. 41.

¹⁷ См.: *O'Leary S.* Irish nationality law / В Nascimbene (ed.), *Nationality laws in the European Union*. Milan: Butterworths & Giuffrè Editore, 1996. P. 427.

¹⁸ Constitution (Amendment № 26) Act, 1935 // *Acts of the Oireachtas*. № 12/1935.

¹⁹ The Aliens Act, 1935 // *Acts of the Oireachtas*. № 14/1935.

сударстве. Тем не менее в соответствии с приказом министра № 108/35 британские подданные были освобождены от применения Акта об иностранцах. Точно так же при разработке Акта 1935 г. немного внимания было уделено положению жителей Северной Ирландии²⁰.

До 1935 г. подавляющее большинство жителей Северной Ирландии были, согласно ирландскому законодательству, гражданами Ирландского Свободного Государства в связи с теорией «разницы в 24 часа»²¹. Этот аргумент, расширенный в решении окружного суда в случае по делу 1933 г. «*re Logue*»²², опирается на положения Договора 1921 г., позволявшие жителям Северной Ирландии отказаться от гражданства Ирландского Свободного Государства. Учитывая, что власть над всем островом была передана в Дублин 6 декабря 1922 г., и Северная Ирландия воспользовалась своим правом исключения только на следующий день, формулировка ст. 3 Конституции 1922 г. считалась применимой для всех проживающих на острове в тот день (разумеется, этот аргумент не был признан в Белфасте и Лондоне).

Однако трудность порядка получения гражданства, установленно-го ст. 3 Конституции, способствовала тому, что число людей, имевших право на ирландское гражданство в Северной Ирландии, было зафиксировано и с течением времени должно было только уменьшаться. Акт о гражданстве 1935 г. в соответствии со ст. 2 предусматривал приобретение гражданства ребенком, родившимся за пределами государства гражданина-отца. Однако это автоматическое право было ограничено первым поколением, с гражданством последующих поколений, которое требовало обязательной регистрации и отказ от любого другого гражданства до возраста 21 года. Сочетание принципов крови и почвы в законе, с одной стороны, четко обозначали государственные территориальные притязания, а с другой – способствовали поддержанию национальной идентичности, распространяя ее на жителей Северной Ирландии, к которым относились «одинаковым образом лица ирландского рождения или происхождения, которые проживали в Великобритании или другой стране»²³.

Акт 1935 г. в целом был совместим с существовавшими границами государства, уважая и, в сущности, укрепляя их. Учитывая ирредентистский характер ст. 2 и 3 новой конституции, которая должна была быть принята только два года спустя, консерватизм составителей акта кажется удивительным. Тем не менее из контекста «ступенчатой» конституционной эволюции 1930-х гг. ясно, что ирландское правительство стремилось избежать угрожающего расширения своего суверенитета. Его цель в поиске признания независимого статуса ирландского

²⁰ См.: *Daly M.* Irish nationality and citizenship since 1922 // *Irish historical studies.* 32 (127). 2001. P. 391.

²¹ *Ó Caoidealbháin B.* Citizenship and borders: Irish nationality law and Northern Ireland // *Mapping Frontiers, Plotting Pathways Working Paper* № 18, 2006. P. 11.

²² *Re Logue* [1933] 67 ILTR 253.

²³ *Ó Caoidealbháin B.* Op. cit.

гражданства в том, чтобы «соответствовать, насколько это возможно, британским законам», надеясь, что это будет стимулировать щедрый отклик из Лондона²⁴. Несмотря на риторические претензии ст. 2 и 3, совместимость законодательства об ирландском гражданстве с государственными границами осталась неизменной по Конституции 1937 г.: в ст. 9.1.1 устанавливалось, что «при введении в действие этой Конституции каждый, кто был гражданином Свободного Ирландского Государства к моменту введения в действие этой Конституции, должен стать и является гражданином Ирландии».

Как отметила Клэр О'Халлоран, «несмотря на претензии на юрисдикцию над Северной Ирландией, ее жители по-прежнему были лишены прав полного гражданства, таким образом, подчеркивался их посторонний статус»²⁵.

Отношение к жителям Северной Ирландии в ирландском законодательстве о гражданстве, однако, изменилось радикально с принятием Акта об ирландской национальности и гражданстве 1956 г.²⁶ С провозглашением Республики Ирландии в 1948 г.²⁷ и с последующим принятием Акта об Ирландии²⁸ британским правительством в 1949 г. полная независимость государства была нормативно закреплена, содействуя разрешению с ирландской националистической точки зрения неудовлетворительного положения, в соответствии с которым рожденные в Северной Ирландии относились по законодательству Ирландии к родившимся иностранцам. Ирландское правительство стремилось изменить эту ситуацию, распространив возможность получения своего гражданства жителям Северной Ирландии, а также на ирландских эмигрантов и их потомков за рубежом.

Джеймс Эверетт, бывший министр юстиции, указывал, что «наше законодательство о гражданстве не должно быть спроектировано так, чтобы исключить лиц, родившихся в любой части национальной территории, или лиц, являющихся ирландцами». Признавая недостаток Акта 1935 г. об обязательной регистрации для второго и последующих поколений, он продолжал: «Но есть новые поколения, которые растут... эти поколения являются ирландскими, и этот законопроект предусматривает их ирландское гражданство без выполнения любых искусственных требований с их стороны, такие как регистрация. Гражданство является, на наш взгляд, их правом от рождения»²⁹.

²⁴ См.: *Daly M.* Irish nationality and citizenship since 1922 // *Irish historical studies.* 2001. 32 (127). P. 406.

²⁵ *O'Halloran C.* Partition and the limits of Irish nationalism: an ideology under stress. Dublin: Gill and Macmillan, 1987. P. 17

²⁶ The Irish Nationality and Citizenship Act, 1956 // *Acts of the Oireachtas.* № 26/1956.

²⁷ The Republic of Ireland Act, 1948 // *Acts of the Oireachtas.* № 22/1948.

²⁸ The Ireland Act, 1949 // 12 13 and 14 Geo. 6. Ch. 41.

²⁹ *Dáil debates* 154. P. 999–1000.

Стремясь к тому, чтобы сделать ирландское гражданство более широко доступным, Акт 1956 г. закрепил решающее функциональное различие от предшественника Акта 1935 г. – для целей ст. 6.1, в которой говорилось, что «каждый человек, родившийся в Ирландии, является гражданином Ирландии от рождения»; «Ирландию», в соответствии со ст. 2 Конституции, следует понимать как «национальную территорию», которая охватывает «весь остров Ирландия, его острова и территориальное море». В то время как ст. 7.1 официально отвергла автоматическое гражданство для тех, кто родился в Северной Ирландии, требуя обязательную регистрацию «в ожидании реинтеграции национальной территории». Подавляющее большинство населения Северной Ирландии подпадало под это определение по происхождению, с комбинацией ст. 6.2 и 6.4, обеспечивающей, по крайней мере, автоматическое гражданство для «каждого живого человека, который является внуком лица, рожденного в любой части тридцати двух графств до 6 декабря 1922 г.»³⁰.

Отношение к жителям Северной Ирландии в этих разделах имело важное значение для территориальных границ государства³¹. Два принципа легли в основу этих положений: происхождение – право крови (*jus sanguinis*) и место рождения – право почвы (*jus soli*). Первое уважало существующие границы до такой степени, что оно разрешало получение гражданства по наследству. Тем не менее в обеспечении автоматической передачи гражданства, «в бесконечный цепи» к тем, кто родился у гражданина-родителя в Северной Ирландии, в отличие от рождения за пределами острова, которым, после первого поколения, требуется регистрация, закон 1956 г. ввел территориальный элемент. Совместимость этого нововведения с международным правом является сомнительным, учитывая его попытку регулировать гражданство на территории, не входящей в территорию государства.

Важные изменения в режим ирландского гражданства, описанные как «вероятно, наиболее знаковые изменения в Конституцию»³², приняты во исполнение Договора Страстной пятницы 1998 г. Для того чтобы обеспечить политическое урегулирование конфликта в Северной Ирландии, ирландское правительство согласилось, что, при условии проведения референдума об утверждении необходимых изменений для исключения из Конституции положений о претензии Ирландии на территорию всего острова, центр внимания новых положений сместить от определения национальной территории к попытке определения нации со ссылкой на ее людей³³. Статья 1 Договора имеет особое значение для ирландской национальной политики, устанавливая: «Неотъемлемым правом всех людей в Северной Ирландии является право называться и быть принятыми в качестве ирландцев или англичан, или обоих, по своему выбору,

³⁰ Kelly J. M. The Irish constitution. Dublin: Butterworths, 1994. P. 63.

³¹ См.: Ibid. P. 62.

³² Hogan G. W., Whyte G. F. JM Kelly: The Irish Constitution. Dublin: Lexis Nexis Butterworths, 2003. P. 68.

³³ См.: Ibid. P. 71.

и, соответственно, подтверждает, что их право на наличие и британского, и ирландского гражданства признается обоими правительствами и не будет зависеть от какого-либо будущего изменения в статусе Северной Ирландии»³⁴. Термин «народ Северной Ирландии» был определен в Приложении к Договору и означает: «...все лица, родившиеся в Северной Ирландии и имеющие на момент их рождения, по крайней мере, одного из родителей, который является гражданином Великобритании, гражданином Ирландии или иным образом правомочно проживает в Северной Ирландии без каких-либо ограничений на период их проживания».

После одобрения Девятнадцатой поправки к Конституции 1998 г., принятой для имплементации Договора Страстной пятницы, новая редакция ст. 2 Конституции предусматривает: «Неотъемлемым правом каждого человека, родившегося на острове Ирландия, состоявшем из прилегающих к нему островов и территориального моря, является право быть частью ирландской нации. Это также неотъемлемое право всех лиц, которые в соответствии с законом могут быть гражданами Ирландии. Кроме того, ирландский народ дорожит своей особой близостью с людьми ирландского происхождения, проживающими за рубежом, которые разделяют свою культурную самобытность и наследие»³⁵. Следует отметить, что конституционное право на получение гражданства по праву почвы не было ограничено, как это могло бы быть в отношении «народа Северной Ирландии», как он определен в Приложении к Договору Страстной пятницы.

Статья 3 Конституции была также заменена на новую редакцию: «Это твердая воля ирландского народа, в гармонии и дружбе, объединить всех людей, которые разделяют территорию острова Ирландия, во всем многообразии их самобытности и традиций, признавая, что единая Ирландия должна быть создана только мирными средствами с согласия большинства народа, демократически выраженного, в обеих юрисдикциях на острове. До тех пор законы, принятые парламентом, установленные настоящей Конституцией, будут иметь территорию и степень применения, как и законы, принятые парламентом, который существовал непосредственно перед вступлением в силу настоящей Конституции»³⁶.

Акт об ирландской национальности и гражданстве 2001 г.³⁷ изменил ст. 6 и 7 Акта 1956 г., чтобы отразить изменения установленные Договором Страстной пятницы. В отношении права почвы, положение о предоставлении ирландского гражданства от рождения «каждому человеку, рожденному в Ирландии», было заменено положением о том, что «каж-

³⁴ Northern Ireland Peace Agreement (The Good Friday Agreement), 1998. URL: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IE%20GB_980410_Northern%20Ireland%20Agreement.pdf (дата обращения: 01.09.2016).

³⁵ Ibid.

³⁶ Constitution of Ireland – Bunreacht na hÉireann. URL: http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/ (дата обращения: 01.09.2016).

³⁷ The Irish Nationality and Citizenship Act, 2001 // Acts of the Oireachtas. № 15/2001.

дый человек, родившийся на острове Ирландия, имеет право быть гражданином Ирландии». Категория «Ирландия» в старом законодательстве была заменена заявлением, что «ссылка на остров Ирландия включает ссылку на его острова и моря». Этот подход был разработан, чтобы уважать позицию тех лиц, проживающих в Северной Ирландии, кто не желает использовать такое право³⁸, как это установлено в британо-ирландском соглашении.

В апреле 2004 г. правительство выступило с предложением о внесении поправок в ст. 9 Конституции в целях устранения конституционного права на ирландское гражданство лицам, родившимся на острове Ирландия, которые не имеют, по крайней мере, одного родителя, который был бы гражданином Ирландии или имел бы право на ирландское гражданство. Эти предложения были сделаны для того, чтобы прекратить практику, «которая позволяет кому-либо без каких-либо реальных связей с Ирландией, Северной или Южной, родить ребенка в Ирландии, Северной или Южной», и получить ирландское гражданство по рождению. Отмечалось, что «ни у одной другой страны в мире нет такой ситуации, когда гражданство может быть приобретено без каких-либо весомых связей со страной гражданства, и которая предоставляет своим гражданам самый широкий круг прав»³⁹.

Данное положение было предназначено не только для того, чтобы жители Северной Ирландии не могли быть лишены ирландского гражданства, но также для введения конституционного права на гражданство по рождению⁴⁰. Если нелегальная иммиграция не являлась проблемой в кампании по проведению референдума о внесении девятнадцатой поправки к Конституции, то она стала предметом многочисленных споров в последующие годы с утверждением о том, что иностранные граждане занимались «туризмом для рождения», ложась в больницы в Республике Ирландия или в Северной Ирландии на поздних сроках беременности, чтобы потом обеспечить гражданство для своих новорожденных детей. Хотя истинное число таких рождений точно установлено не было, но один случай в значительной степени повлиял на ситуацию и дальнейшее развитие событий – имеется в виду дело Чен⁴¹, которое разбиралось Судом ЕС во время кампании по проведению референдума о внесении указанных изменений в Конституцию Ирландии.

Кункиан Катерина Чжу родилась 16 сентября 2000 г. в Белфасте у китайских родителей, которые жили в Уэльсе и работали на китайскую

³⁸ Minister for Justice, Seanad Debates, 8 December 1999.

³⁹ Minister for Justice, Dáil Éireann Debates. Vol. 583. 21 April 2004.

⁴⁰ Referendum Commission. «Refcom information booklet on Referendum on Irish Citizenship». URL: <http://www.refcom.ie/en/past-referendums/irish-citizenship/refcom-information-booklet-on-referendum-on-irish-citizenship/> (дата обращения: 01.09.2016).

⁴¹ Case Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NOT/?uri=CELEX:62002CJ0200> (дата обращения: 01.09.2016).

фирму в Великобритании. Мать ребенка, Мэн Лаветт Чен, выбрала Северную Ирландию в качестве места рождения для ребенка, чтобы она могла получить ирландское гражданство. Так как родители Катерины были только временные мигранты в Великобритании, она не имела права на получение британского гражданства в силу рождения в Соединенном Королевстве⁴².

Тем не менее, будучи родившейся в Белфасте, Катерина имела право на ирландское гражданство, и г-жа Чен получила паспорт и, следовательно, ирландское гражданство для нее, с целью использования статуса ребенка как гражданки Европейского союза, чтобы перевезти всю семью на постоянное жительство в Кардифф, Уэльс. Однако британские власти отклонили ходатайство семьи о разрешении на постоянное проживание в Великобритании. При рассмотрении апелляции, дело было направлено для рассмотрения в Суд ЕС, который постановил, что как гражданин Европейского союза Катерина Чен имела право в соответствии со ст. 18 Договора о ЕС на проживание в любом месте в ЕС, и что отказ в предоставлении жительства ее родителям, в то время когда она была не в состоянии ухаживать за собой, противоречит этому положению.

В процессе рассмотрения дела в Суде ЕС, Генеральный адвокат Тиццано заявил, что в данном случае не было нарушения права ЕС, так как лицо пыталось воспользоваться правилами, связанными с ирландским гражданством, вопросы регулирования и предоставления которого находятся в юрисдикции государств-членов, а не Европейского союза⁴³.

Если ограничение права на гражданство по рождению становилось политически популярным, то юридически это сделать было невозможно без внесения изменений в Конституцию. Двадцать седьмая поправка к Конституции не изменила текст ст. 2 Основного закона, но внесла изменения в ст. 9.2, которая ограничила право на гражданство по рождению.

Референдум о внесении изменений в Конституцию был проведен в тот же день, что и европейские, и местные выборы, поэтому некоторые утверждали, что правительство пытается использовать популярные предрассудки, чтобы повысить свои предвыборные перспективы. Было также отмечено, что правительство не представило достаточно доказательств, чтобы убедить о необходимости предлагаемых поправок, так как число лиц, которые воспользовались такой «конституционной лазейкой», на самом деле, было статистически небольшим⁴⁴.

⁴² См.: Shaw J. *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. P. 260.

⁴³ Case C-200/02 *Man Lavette Chen and Kunqian Catherine Zhu v Secretary of State for the Home Department*. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=48733&doclang=en> (дата обращения: 01.04.2016).

⁴⁴ См.: *Anderson B., Hughes V. Citizenship and Its Others*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015. P. 134–136.

На референдуме поправки были одобрены большинством (80 %) голосов⁴⁵.

Таким образом, Акт о Двадцать седьмой поправке к Конституции 2004 г.⁴⁶ вступил в силу, изложив ст. 9.2 Конституции в следующей редакции:

«1. Несмотря на любые другие положения настоящей Конституции, человек, родившийся на острове Ирландия, который включает прилежащие острова и море, не имеющий в момент рождения, по крайней мере, одного родителя, который являлся бы гражданином Ирландии или имел право быть гражданином Ирландии, не имеет право на ирландское гражданство, если иное не предусмотрено законом.

2. Этот раздел не распространяется на лиц, родившихся до даты вступления в силу настоящего раздела».

Во исполнение внесенных конституционных положений были также внесены соответствующие изменения в Акт о гражданстве 1956 г. Актом об ирландской национальности и гражданстве 2004 г.⁴⁷, который вступил в силу с 1 января 2005 г.

Итак, Ирландия в соответствии с действующим законодательством в целом предусматривает смешанную систему приобретения гражданства, основанную на сочетании «прав почвы и крови». Такое положение дел во многом объясняется многими факторами в контексте истории возникновения и развития государственности Ирландии: стремлением к объединению воедино всего острова Ирландия, распространением ирландской идентичности на соотечественников, проживающих за рубежом, а также увеличением числа населения. Территориальный спор в отношении Северной Ирландии в определенной степени был разрешен с заключением в 1998 г. Белфастского соглашения между двумя странами, которое повлияло и на ирландское законодательство о гражданстве.

⁴⁵ URL: <http://www.referendum.ie/archive/display-ballotid=76&page=0.php> (дата обращения: 01.04.2016).

⁴⁶ The Twenty-seventh Amendment of the Constitution Act, 2004. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2004/ca/27/enacted/en/html> (дата обращения: 01.04.2016).

⁴⁷ The Irish Nationality and Citizenship Act, 2004 // Acts of the Oireachtas. № 38/2004.

Воронежский государственный университет

Галушко Д. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права

E-mail: 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: galushkodv@gmail.com

Tel.: 8(473) 255-84-92

УДК 341.01

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

А. А. Ефремов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 12 сентября 2016 г.

Аннотация: *статья посвящена анализу современных тенденций развития международной информационной безопасности как института международного права.*

Ключевые слова: *информационная безопасность, международное право, международные организации.*

Abstract: *the article is devoted to analysis of modern trends of the development of international information security law as a institute of international law.*

Key words: *information security, international law, international organizations.*

В настоящее время вопросы регулирования информационной безопасности получают все большее развитие в рамках международного информационного права как отрасли международного права.

Данное регулирование складывается как из юридически обязательных норм международных договоров, так и из «мягкого права» – деклараций, рекомендаций и докладов органов международных организаций, – таких как ООН, ОЭСР, ШОС, ОДКБ и др.

Развитие международно-правового института международной информационной безопасности осуществляется в значительной мере по инициативе Российской Федерации как на уровне ООН, так и в рамках двухсторонних соглашений и документов таких международных организаций, как СНГ, ШОС, ОДКБ.

В рамках ООН в 1998 г. по инициативе Российской Федерации была принята резолюция «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности»¹ (A/RES/53/70), предусматривающая подготовку докладов Генерального секретаря ООН по данной теме, содержащих позиции государств – членов ООН по таким вопросам, как:

- общая оценка проблем информационной безопасности;
- усилия, предпринимаемые на национальном уровне для укрепления информационной безопасности и содействия международному сотрудничеству в этой области;
- содержание концепций (информационная безопасность, несанкционированное вмешательство, неправомерное использование);
- возможные меры, которые могли бы быть приняты международным

¹ Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/53/70&referer=/english/&Lang=R (дата обращения: 30.08.2016).

сообществом для укрепления информационной безопасности на глобальном уровне.

С 2010 г. Генеральным секретарем ООН представлялись доклады, содержавшие позиции государств по вопросам информационной безопасности (2010 г. – А/65/154; 2011 г. – А/66/152; 2013 г. – А/68/156; 2014 – А/69/112).

Кроме того, в период 2004–2015 гг. были созданы 4 группы правительственных экспертов, представлявшие свои доклады соответственно, на 60, 65, 68 и 70-й сессиях Генеральной ассамблеи ООН.

В данных докладах важное значение имеет обоснование взаимосвязи между обеспечением государственного суверенитета и международно-правовым регулированием информационных отношений.

В докладе, представленном на 68-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2013 г., указано, что государственный суверенитет и международные нормы и принципы, вытекающие из принципа государственного суверенитета, распространяются на поведение государств в рамках деятельности, связанной с использованием ИКТ, а также на юрисдикцию государств над ИКТ-инфраструктурой на их территории (п. 20)².

В докладе группы правительственных экспертов, представленной на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2015 г.³, данная группа предлагает государствам рассмотреть следующие рекомендации в отношении добровольных и необязательных норм, правил или принципов ответственного поведения государств, призванных способствовать обеспечению открытой, безопасной, стабильной, доступной и мирной ИКТ-среды:

а) в соответствии с целями Устава Организации Объединенных Наций, в том числе касающимися поддержания международного мира и безопасности, государства должны сотрудничать в разработке и осуществлении мер по укреплению стабильности и безопасности в использовании ИКТ и предупреждению совершения действий в сфере ИКТ, признанных вредоносными или способных создать угрозу международному миру и безопасности;

б) в случае инцидентов в сфере ИКТ государства должны изучить всю соответствующую информацию, в том числе более общий контекст события, проблемы присвоения ответственности в ИКТ-среде, а также характер и масштабы последствий;

² Доклад Группы правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. А/68/98. Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/98&referer=/english/&Lang=R (дата обращения: 30.08.2016).

³ Доклад Группы правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. А/70/174. Официальный сайт ООН. URL: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/228/37/PDF/N1522837.pdf?OpenElement> (дата обращения: 30.08.2016).

в) государства не должны заведомо позволять использовать их территорию для совершения международно-противоправных деяний с использованием ИКТ;

г) государства должны рассмотреть вопрос о наилучших путях сотрудничества в целях обмена информацией, оказания взаимопомощи, преследования лиц, виновных в террористическом и преступном использовании ИКТ, а также осуществлять другие совместные меры по противодействию таким угрозам. Государствам, возможно, потребуется рассмотреть вопрос о разработке новых мер в этой сфере;

д) в процессе обеспечения безопасного использования ИКТ государства должны соблюдать положения резолюций 20/8 и 26/13 Совета по правам человека о поощрении, защите и осуществлении прав человека в Интернете и резолюций 68/167 и 69/166 Генеральной Ассамблеи о праве на неприкосновенность личной жизни в эпоху цифровых технологий, чтобы обеспечить всестороннее уважение прав человека, включая право свободно выражать свое мнение;

е) государство не должно осуществлять или заведомо поддерживать деятельность в сфере ИКТ, если такая деятельность противоречит его обязательствам по международному праву, наносит преднамеренный ущерб критически важной инфраструктуре или иным образом препятствует использованию и функционированию критически важной инфраструктуры для обслуживания населения;

ж) государства должны принимать надлежащие меры для защиты своей критически важной инфраструктуры от угроз в сфере ИКТ, принимая во внимание резолюцию 58/199 Генеральной Ассамблеи о создании глобальной культуры кибербезопасности и защите важнейших информационных инфраструктур и другие соответствующие резолюции;

з) государства должны удовлетворять соответствующие просьбы об оказании помощи, поступающие от других государств, критически важная инфраструктура которых становится объектом злонамеренных действий в сфере ИКТ. Государства должны также удовлетворять соответствующие просьбы о смягчении последствий злонамеренных действий в сфере ИКТ, направленных против критически важной инфраструктуры других государств, если такие действия происходят с их территории, принимая во внимание должным образом концепцию суверенитета;

и) государства должны принимать разумные меры для обеспечения целостности каналов поставки, чтобы конечные пользователи могли быть уверены в безопасности продуктов ИКТ. Государства должны стремиться предупреждать распространение злонамеренных программных и технических средств в сфере ИКТ и использование пагубных скрытых функций;

к) государства должны способствовать ответственному представлению информации о факторах уязвимости в сфере ИКТ и делиться соответствующей информацией о существующих методах борьбы с такими факторами уязвимости, чтобы ограничить, а по возможности и устранить возможные угрозы для ИКТ и зависящей от ИКТ инфраструктуры;

л) государства не должны осуществлять или заведомо поддерживать деятельность, призванную нанести ущерб информационным системам уполномоченных групп экстренной готовности к компьютерным инцидентам (также именуемым группами готовности к компьютерным инцидентам или группам готовности к инцидентам в сфере кибербезопасности) другого государства. Государство не должно использовать уполномоченные группы экстренной готовности к компьютерным инцидентам для осуществления злонамеренной международной деятельности.

В отношении реализации государственного суверенитета в докладе отмечено, что суверенитет государств и международные нормы и принципы, проистекающие из суверенитета, применяются к осуществлению государствами деятельности, связанной с ИКТ, и к их юрисдикции над ИКТ-инфраструктурой, расположенной на их территориях.

Согласно позиции Министерства иностранных дел РФ, итоговый доклад Группы является важным политико-правовым документом, закладывающим общие рамки для взаимодействия государств в информационном пространстве⁴.

Развитие международно-правового института международной информационной безопасности в форме международно-правовых договоров в настоящее время осуществляется только в рамках отдельных международных организаций либо на двухстороннем уровне.

Например, согласно Концепции сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности, утвержденной Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 10 октября 2008 г.⁵, интересы государств – участников СНГ в информационной сфере заключаются в ее гармоничном формировании, наиболее эффективном развитии и использовании в целях реализации прав и свобод человека и общества, соблюдения норм законности и правопорядка, *обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности государств – участников СНГ*, достижения ими экономического роста, политической и социальной стабильности.

16 июня 2009 г. было подписано межправительственное Соглашение между правительствами государств – членов Шанхайской организации сотрудничества о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности, которое среди принципов закрепляет невмешательство в информационные ресурсы государств Сторон (ст. 4). Каждая Сторона имеет равное право на защиту информационных ресурсов и критически важных структур своего государства от неправомерного

⁴ Об итогах заключительного заседания Группы правительственных экспертов ООН по международной информационной безопасности. Официальный сайт МИД России. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/1525144 (дата обращения: 30.08.2016).

⁵ Интернет-портал СНГ. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20229> (дата обращения: 30.08.2016).

использования и несанкционированного вмешательства, в том числе от информационных атак на них.

На уровне Российской Федерации в 2013 г. Президентом РФ были утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 г.⁶

Под международной информационной безопасностью в Основах понимается такое состояние глобального информационного пространства, при котором исключены возможности нарушения прав личности, общества и прав государства в информационной сфере, а также деструктивного и противоправного воздействия на элементы национальной критической информационной инфраструктуры.

Под системой международной информационной безопасности понимается совокупность международных и национальных институтов, призванных регулировать деятельность различных субъектов глобального информационного пространства.

Система международной информационной безопасности призвана оказать противодействие угрозам стратегической стабильности и способствовать равноправному стратегическому партнерству в глобальном информационном пространстве.

Согласно Основам, цель государственной политики Российской Федерации заключается в содействии установлению международного правового режима, направленного на создание условий для формирования системы международной информационной безопасности.

Согласно п. 17 Основ, государственная политика Российской Федерации реализуется федеральными органами исполнительной власти и надзорными органами в соответствии с предметами их ведения при выполнении соответствующих межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, государственных и федеральных целевых программ, в том числе в рамках государственно-частного партнерства.

Совет безопасности РФ осуществляет мониторинг реализации Основ. В частности, 3 февраля 2016 г. в Аппарате Совета безопасности РФ подведены итоги деятельности органов государственной власти, направленной на содействие формированию системы международной информационной безопасности⁷.

20 ноября 2013 г. подписано Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в области обеспечения информационной безопасности⁸. Данное соглашение не содержит

⁶ Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года : утв. Президентом РФ 24 июля 2013 г. № Пр-1753. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Совет безопасности РФ. Официальный сайт. URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/1020.html> (дата обращения: 30.08.2016).

⁸ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://>

положений о суверенитете государств и связи суверенитета и информационной безопасности.

Советом безопасности РФ разработана концепция универсальной Конвенции об обеспечении международной информационной безопасности⁹.

Согласно данной концепции, политические полномочия по связанным с Интернетом вопросам государственной политики являются суверенным правом государств, и что государства имеют права и обязанности в отношении связанных с Интернетом вопросов государственной политики международного уровня. Деятельность государств в информационном пространстве должна гарантировать свободу технологического обмена и свободу обмена информацией с учетом уважения суверенитета государств и их существующих политических, исторических и культурных особенностей.

Согласно концепции, в целях создания и поддержания атмосферы доверия в информационном пространстве необходимо соблюдение государствами следующих принципов:

– деятельность каждого государства-участника в информационном пространстве должна способствовать социальному и экономическому развитию и осуществляться таким образом, чтобы быть совместимой с задачами поддержания международного мира и безопасности, соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права, включая принципы мирного урегулирования споров и конфликтов, неприменения силы в международных отношениях, невмешательства во внутренние дела других государств, уважения суверенитета государств, основных прав и свобод человека;

– все государства-участники в информационном пространстве пользуются суверенным равенством, имеют одинаковые права и обязанности и являются равноправными субъектами информационного пространства независимо от различий экономического, социального, политического или иного характера;

– каждое государство вправе устанавливать суверенные нормы и управлять в соответствии с национальными законами своим информационным пространством. Суверенитет и законы распространяются на информационную инфраструктуру, расположенную на территории государства-участника или иным образом находящуюся под его юрисдикцией. Государства должны стремиться к гармонизации национальных законодательств, различия не должны создавать в них барьеры на пути формирования надежной и безопасной информационной среды;

– каждое государство, учитывая законные интересы безопасности других государств, может свободно и самостоятельно определять свои инте-

publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201506040007 (дата обращения: 30.08.2016).

⁹ Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция) // Совет Безопасности Российской Федерации. Официальный сайт. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/112.html> (дата обращения: 30.08.2016).

ресы обеспечения информационной безопасности на основе суверенного равенства, а также свободно выбирать способы обеспечения собственной информационной безопасности в соответствии с международным правом.

Концепция Конвенции оказала значительное влияние на подписание двухсторонних соглашений Российской Федерации в сфере международной информационной безопасности.

11 июля 2014 г. было подписано межправительственное Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Куба о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности. Соглашение относит к числу основных угроз международной информационной безопасности неправомерное использование информационных и коммуникационных технологий:

– в качестве информационного оружия в военно-политических целях, противоречащих международному праву, для осуществления враждебных действий и актов агрессии, направленных на нарушение суверенитета, территориальной целостности государств и представляющих угрозу международному миру, безопасности и стратегической стабильности;

– для вмешательства во внутренние дела суверенных государств, нарушения общественного порядка, разжигания межнациональной, межрасовой и межконфессиональной вражды, пропаганды расистских и ксенофобских идей и теорий, порождающих ненависть и дискриминацию, подстрекающих к насилию и нестабильности, а также для дестабилизации внутривнутриполитической обстановки, нарушения управления государством и в целях свержения конституционного строя.

8 мая 2015 г. было подписано межправительственное Соглашение между Правительством РФ и Правительством КНР о сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности. Документ вступил в силу 10 августа 2016 г.

В преамбуле данного Соглашения подтверждается, что государственный суверенитет и международные нормы и принципы, вытекающие из государственного суверенитета, распространяются на поведение государств в рамках деятельности, связанной с использованием информационно-коммуникационных технологий, и юрисдикцию государств над информационной инфраструктурой на их территории, а также то, что государство имеет суверенное право определять и проводить государственную политику по вопросам, связанным с информационно-телекоммуникационной сетью «Интернет», включая обеспечение безопасности.

Согласно Соглашению, первой среди основных угроз международной информационной безопасности является использование информационно-коммуникационных технологий для осуществления актов агрессии, направленных на нарушение суверенитета, безопасности, территориальной целостности государств и представляющих угрозу международному миру, безопасности и стратегической стабильности.

25 июня 2016 г. было подписано Совместное заявление Президента РФ и Председателя КНР о взаимодействии в области развития инфор-

мационного пространства¹⁰. Согласно данному заявлению, руководители двух стран поддерживают принцип уважения государственного суверенитета в информационном пространстве, рациональные требования всех стран по защите собственной безопасности и развитию, предлагают сформировать мирное, безопасное, открытое и основанное на сотрудничестве информационное пространство и разработать в рамках ООН универсальные правила ответственного поведения в информационном пространстве. Они выступают за равные права для всех государств на участие в управлении сетью «Интернет», а также признают право на защиту национальной безопасности в информационном пространстве с учетом практики законодательства и государственной системы, поддерживают инициативу создания многосторонней, демократичной, прозрачной системы управления сетью «Интернет» и важную роль ООН в вопросе создания международных механизмов управления Интернетом.

Как было указано выше, одним из ключевых элементов реализации государственного суверенитета в информационной сфере является осуществление юрисдикции в отношении ИКТ-инфраструктуры на территории данного государства, а двухсторонние соглашения в сфере международной информационной безопасности содержат специальные нормы об информационной инфраструктуре и о критически важных объектах.

Вместе с тем принимаемые в рамках международных организаций документы об обеспечении информационной безопасности в отношении информационной инфраструктуры содержат разные понятия.

Вышеуказанные соглашения с Республикой Кубой 2014 г. и Китайской Народной Республикой 2015 г. определяют информационную инфраструктуру как совокупность технических средств и систем создания, преобразования, передачи, использования и хранения информации, Соглашение ШОС 2009 г. – как совокупность технических средств и систем формирования, создания, преобразования, передачи, использования и хранения информации.

Соглашение с Китайской Народной Республикой 2015 г. содержит также понятие «критически важные объекты» – объекты инфраструктуры государства, нарушение или прекращение функционирования которых приводит к потере управления, разрушению инфраструктуры, необратимому негативному изменению или разрушению экономики государства либо административно-территориальной единицы или существенному ухудшению безопасности жизнедеятельности населения, проживающего на территории государства, на длительный срок. Соглашение ШОС 2009 г. содержит иное понятие – «критически важные структуры» – объекты, системы и институты государства, воздействие на которые может иметь последствия, прямо затрагивающие национальную безопасность, включая безопасность личности, общества и государства.

¹⁰ Совместное заявление Президента РФ и Председателя КНР о взаимодействии в области развития информационного пространства от 25 июня 2016 г. // Президент России. Официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5099> (дата обращения: 30.08.2016).

В рамках работы Межпарламентской ассамблеи СНГ 28 ноября 2014 г. приняты модельные законы «Об информации, информатизации и обеспечении информационной безопасности»¹¹ и «О критически важных объектах информационно-коммуникационной инфраструктуры»¹².

Модельный закон «Об информации, информатизации и обеспечении информационной безопасности» содержит понятие *критически важная информационно-коммуникационная инфраструктура* – совокупность средств и систем формирования, создания, преобразования, передачи, использования и хранения информации, отказ или разрушение которых может оказать существенное отрицательное воздействие на национальную безопасность.

В свою очередь, модельный закон «О критически важных объектах информационно-коммуникационной инфраструктуры» содержит иные понятия:

информационно-коммуникационная инфраструктура – совокупность территориально распределенных государственных и корпоративных информационных систем, сетей связи, средств коммутации и управления информационными потоками, а также организационных структур и нормативно-правовых механизмов регулирования, обеспечивающих их эффективное функционирование;

критически важные инфраструктуры – объекты, системы, службы и институты, разрушение или выведение из строя которых может нанести серьезный ущерб социальному, экономическому или политическому порядку или национальной безопасности;

критический элемент критически важного объекта информационно-коммуникационной инфраструктуры – структурный компонент критически важного объекта информационно-коммуникационной инфраструктуры, выход из строя которого с неизбежностью приводит к нарушению или прекращению функционирования объекта в целом;

объект информационно-коммуникационной инфраструктуры – совокупность информационных ресурсов, средств и систем обработки информации, используемых в соответствии с заданной информационной технологией, средств обеспечения функционирования такого объекта, помещений или объектов (зданий, сооружений, технических средств), в которых они установлены, а также персонала, который осуществляет их эксплуатацию.

В рамках Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности принят также ряд документов, содержащих различные понятия и их определения:

¹¹ Документы Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств. URL: http://iacis.ru/upload/iblock/25c/prilozhenie_k_postanovleniyu_15.pdf (дата обращения: 30.08.2016).

¹² Документы Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств. URL: http://iacis.ru/upload/iblock/f3b/prilozhenie_k_postanovleniyu_14.pdf (дата обращения: 30.08.2016).

– Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере обеспечения безопасности критически важных объектов от 27 ноября 2014 г. №7-5¹³;

– Рекомендации по сближению и гармонизации национального законодательства государств – членов ОДКБ в сфере обеспечения информационно-коммуникационной безопасности от 27 ноября 2014 г. №7-6¹⁴.

Параллельно с процессами развития института международной информационной безопасности под эгидой ООН идет формирование института регулирования цифровой экономики и цифровой безопасности в рамках ОЭСР.

17 сентября 2015 г. Совет ОЭСР принял Рекомендацию и сопроводительный документ по управлению рисками цифровой безопасности для экономического и социального процветания (Digital security risk management for economic and social prosperity. OECD Recommendation and Companion Document. 17 September 2015 – C (2015) 115)¹⁵.

Нацеливая государства на принятие стратегий цифровой безопасности, данная Рекомендация не содержит упоминаний о суверенитете государств в цифровом пространстве. Однако при этом неоднократно подчеркивается значимость вовлечения всех заинтересованных субъектов (англ. – *all stakeholders*), т.е. Рекомендация ориентирована на так называемое много-субъектное регулирование (англ. – *multistakeholder regulation*).

Концепцию «мультистейкхолдеризма» (англ. – *multistakeholderism*), отраженную в указанных положениях Рекомендации, следует определять именно как «многосубъектное регулирование» (англ. – *multistakeholder regulation*). Ее следует отличать от «многостороннего» (англ. – *multilateral*) регулирования (мультилатерализма). Ключевым отличием двух концепций является включение в число субъектов-регуляторов не только государств, но и граждан, бизнеса и институтов гражданского общества. Следует отметить, что противостояние двух подходов – мультистейкхолдерной модели, основанной на участии всех заинтересованных сторон, и мультилатеральной, которая отдает приоритет международной дипломатии и международным организациям, было рассмотрено 7 апреля 2016 г. на VII Российском форуме по управлению Интернетом. У. Дрейк (Университет Цюриха) высказал мнение, что эти две модели следует рас-

¹³ Парламентская Ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности. URL: http://www.paodkb.ru/upload/iblock/917/rekomendatsii-po-garmoznizatsii-zak_va-gos._chlenov-odkb-v-sfere-obespech.-bezop.-kritich.-vazhn.-obektov.pdf (дата обращения: 30.08.2016).

¹⁴ Парламентская Ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности. URL: http://www.paodkb.ru/upload/iblock/c07/rekomendatsii-po-sblizhen.-i-garmozniz.-natsion.-zak_va-gos._chlenov-odkb-v-sfere-obesp.-inf._kommunik.-bezop..pdf (дата обращения: 30.08.2016).

¹⁵ OECD (2015), Digital Security Risk Management for Economic and Social Prosperity: OECD Recommendation and Companion Document, OECD Publishing, Paris, 2015. 74 p.

сма́тривать не как взаимоисключающие, а как взаимодополняющие, а мультистейкхолдерной модели следует заимствовать у мультилатерализма более строгое следование законам и правилам¹⁶.

Таким образом, анализ тенденций развития института международной информационной безопасности как элемента реализации государственного суверенитета позволяет сделать следующие выводы:

– формирование подходов к регулированию международной информационной безопасности на универсальном уровне идет в рамках рекомендаций группы правительственных экспертов ООН, носящих характер «мягкого права»;

– развитие российской модели международной информационной безопасности осуществляется в рамках двухсторонних соглашений, которые в перспективе могут являться основой для подписания многосторонних конвенций как на региональном уровне, так и в рамках ООН;

– необходима координация действий в рамках различных международных организаций, направленная на формирование и обеспечение единого международно-правового режима информационной безопасности на основе единого понятийного аппарата и принципов;

– параллельно с развитием института международной информационной безопасности осуществляется формирование института управления рисками цифровой безопасности при построении так называемой цифровой экономики. Данный институт в отличие от международной информационной безопасности ориентирован в значительной мере не на участие государств, а на «многосубъектное» регулирование.

¹⁶ Разные модели управления Интернетом дополняют друг друга // Координационный центр национального домена сети «Интернет». URL: http://cctld.ru/ru/press_center/news/news_detail.php?ID=9661 (дата обращения: 30.08.2016).

Воронежский государственный университет

Ефремов А. А., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: yefremov@law.vsu.ru

Voronezh State University

Efremov A. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: yefremov@law.vsu.ru

Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должно соответствовать установленным требованиям (см. сайт журнала: <http://www.vestnik.vsu.ru/content/pravo/>; <http://www.law.vsu.ru/science/publications/vestnik.html>).

1.3. Материалы необходимо представлять в редакционную коллегию по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

1.4. Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется **одним файлом**, который содержит следующую информацию и структуру:

- индекс УДК;
- название статьи на русском и английском языках;
- инициалы и фамилия автора (соавторов);
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность);
- дата направления материала в редакцию журнала;
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.5. Для аспирантов и соискателей дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя с рекомендацией опубликования статьи.

1.6. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию, и в случае положительной рецензии – научному и контрольному редактированию.

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. 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. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (к сведению: 22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.4. Сноски оформляются постранично. Нумерация – сквозная.

2.5. Правила оформления сносок – в соответствии с ГОСТом 7.0.5 – 2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание оши-

бок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.7. Наименования организаций, органов государственной власти, учреждений, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.

2.8. Все таблицы должны быть упомянуты в тексте. Каждая таблица печатается на отдельной странице 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, то приводится полностью его название.

2.9. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.10. Иллюстрации (фотографии) могут быть черно-белыми и цветными, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

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.

3.3. В отдельных случаях возможна доработка (улучшение качества) статьи автором по рекомендации редакционной коллегии. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде вместе с ее первоначальным вариантом в максимально короткие сроки. К переработанной рукописи автору (соавторам) необходимо приложить письмо, содержащее ответы на сделанные редакцией замечания и поясняющее все произведенные в статье изменения.

3.4. 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;
- опубликования статьи в иных изданиях или представления статьи для опубликования идентичных материалов в другие издания.

3.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.6. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

Requirements to the materials directed to an editorial board of the journal for publication

1. GENERAL PROVISIONS

1.1. To the publication the materials containing the results of scientific researches issued in the form of full articles, short messages, reviews are accepted. Reviews and materials reviews of the held scientific conferences (forums, seminars) can be published in the journal.

1.2. The content of the materials sent to the editorial board of the journal and their arrangement must conform to the established requirements (see website: <http://www.vestnik.vsu.ru/content/pravo/>; <http://www.law.vsu.ru/science/publications/vestnik.html>).

1.3. Materials should be sent to the editorial board by mail or by e-mail. In case material goes to an editorial board by mail, it is necessary to apply the electronic data storage device containing the file with the author's article.

1.4. The text of the publication signed by the author (coauthors) should be made out by **one file** which contains the following information and structure:

- UDC identifier;
- article heading in Russian and in English;
- author's (coauthors') initials and surnames;
- name of educational, scientific or other organization where the author (coauthors) works (or holds any appointment);
- date of directing materials to the editorial board of the journal;
- summary of the article in Russian and in English;
- key words in Russian and in English;
- text of article;
- data on the author (coauthors) in Russian and in English with the full indication of a surname, name, middle name, academic degree, academic status, primary place of employment, post, phone number (office, home or mobile), home or office addresses, e-mail.

1.5. For postgraduate students and degree-seeking students it is also necessary to send an extract from the minutes of chair (sector, division of the organization) about the recommendation of the sent material to publication in the journal or a short response of the research supervisor with the recommendation of publication of article to editorial board of the journal.

1.6. Articles sent to the editorial board shall be reviewed, and in case of the positive review – scientific and control correcting.

1.7. The decision on the publication of the article is made by the editorial board of the journal.

1.8. The publication of articles is free of charge.

2. REQUIREMENTS TO ARRANGEMENT OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in a text editor of WinWord; font – Times New Roman; size – 14th; interval – 1,5.

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

2.3. The volume of article shouldn't exceed 16–18 pages (note: 22 pages, or 40 000 symbols, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

2.4. References are made out page by page. Numbering goes through.

2.5. References are arranged according to state standard specification 7.0.5 – 2008 «The bibliographic references. General requirements and rules of drawing up». In order

to avoid mistakes the editorial board recommends not to reduce references independently, each time pointing out full data on the citing source.

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

2.7. Names of the organizations, public authorities, institutions, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for well-known, shall be deciphered at the first use in the text.

2.8. All tables shall be mentioned in the text. Each table is printed on the separate page and numbered according to its first mention in the text. Each column must have short heading (reductions and abbreviations can be used there). Explanations of terms, abbreviations are located in references (notes), but not in the table headings. The symbol – * is applied for references. If data from other published or unpublished source are used, its heading has to be named completely.

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

3. THE DECISION TO PUBLISH AND TO REFUSE PUBLICATION

3.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

3.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

3.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible. Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (coauthors) needs to attach the letter containing answers to the remarks made by edition and explaining all changes made in article to the processed manuscript.

3.4. Refusal in the publication is possible in cases:

- article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;
- the rough violations in citing including references to statute rules;
- article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;
- negative conclusion of the editorial board;
- the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions

3.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

3.6. The opinion of the editorial board does not always coincide with the author's point of view.

**ВЕСТНИК
ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА**

СЕРИЯ: ПРАВО. 2016. № 4 (27)

Номер подписан в печать 10.12.2016

Ведущий редактор *Н. Н. Масленникова*
Электронная верстка *Е. Н. Попуга*

Формат 70×100/16.

Уч.-изд. л. 24,2. Усл. п. л. 25,0. Тираж 500 экз. Заказ 899

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10

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